XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

GIOVANI DA SILVA CORRALO

JANAÍNA RIGO SANTIN

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

C928

Criminologias e política criminal II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Josiane Petry Faria; Thiago Allisson Cardoso De Jesus.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-659-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Criminologias. 3. Política criminal. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O Direito Administrativo se encontra num constante processo de transformação. Não que este cenário seja novo, mas a velocidade das transformações, sim. Ao lado de consideráveis inovações legislativas, seja na ordem constitucional, seja na ordem infraconstitucional, se encontram diversas decisões dos tribunais superiores, como é o caso das repercussões gerais do STF. Ao gestor e respectivas instâncias de controle - interno e externo - a tarefa é enorme e requer considerável esforço para encontrar a decisão juridicamente correta.

É nesse diapasão que a doutrina se faz relevante, ao repensar permanentemente os grandes temas que afligem a Administração Pública e, neste XXIX Congresso do CONPEDI, não foi diferente. Temas cruciais estiveram em pauta: combate à corrupção e os programas de responsabilização administrativas locais, medidas provisórias municiais, regulação setorial pelas Agências Reguladoras, controle judicial das política públicas, objetivos do desenvolvimento sustentável, alterações da Lei de Improbidade Administrativa, empresas estatais, controle da Administração Pública e controle de constitucionalidade pelos tribunais de contas e alterações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Trabalhos científicos teoricamente muito bem estruturados e exposições robustas marcaram o GT Direito Administrativo e Gestão Pública. É preciso dar máxima visibilidade às produções constantes nessa obra, pois também reproduzem o imenso esforço acadêmico dos diversos programas de pós~graduação em Direito de todo o Brasil. Que os trabalhos falem por si. Que a pesquisa alcance!

Prof. Dr. Giovani da Silva Corralo- UPF

Prof. Dra. Janaína Rigo Santin- UPF e UCS

CORRUPÇÃO ESTRUTURAL

STRUCTURAL CORRUPTION

Jose De Oliveira Junior [1]

Resumo

Investiga-se a existência da corrupção estrutural. Propôs-se uma análise estrutural da corrupção no Estado de Direito democrático. Sugere-se a existência de um ciclo da corrupção, composto pelos quadrantes: estruturas de poder, dominação, vantagens e desigualdade, interligados num sistema de retroalimentação da corrupção. Aponta-se a necessidade de se reconhecer e analisar o quadrante das estruturas de poder, rompendo-se com a tradicional abordagem da corrupção limitada ao estudo da conduta do agente corrupto e corruptor, das vantagens obtidas e das consequências sofridas pela sociedade. Desenvolve-se um estudo estrutural do Estado de Direito democrático, com enfoque nos mecanismos de escolha dos membros dos três Poderes, em especial do Judiciário. Denuncia-se um possível conluio democrático para fins antidemocráticos. Sugere-se que o Judiciário deveria ser estruturalmente contramajoritário. Critica-se a forma de escolha dos ministros do Supremo Tribunal Federal, sugerindo-se hipóteses de mudanças no processo de escolha. Diferencia-se a vontade da maioria da vontade do estamento. Correlaciona-se a ineficiência das medidas de combate à corrupção com os desarranjos estruturais do Estado. Apresenta-se como referencial teórico Jürgen Habermas e Niklas Luhmann. Desenvolve-se o conceito de Estado de Direito. Trata-se do sistema político e do sistema do direito. O método utilizado para elaboração deste artigo foi o hipotético-dedutivo. Concluiu-se sustentando a tese da existência de uma corrupção estrutural.

Palavras-chave: Estado, Democracia, Desarranjo, Estrutura, Corrupção

Abstract/Resumen/Résumé

The existence of structural corruption is investigated. A structural analysis of corruption in the democratic rule of law was proposed. It is suggested the existence of a cycle of corruption, composed of the quadrants: structures of power, domination, advantages and inequality, interconnected in a system of feedback of corruption. The need to recognize and analyze the quadrant of power structures is pointed out, breaking with the traditional approach to corruption limited to the study of the behavior of the corrupt and corrupting agent, the advantages obtained and the consequences suffered by society. A structural study of the democratic rule of law is developed, focusing on the mechanisms for choosing the members of the three Powers, especially the Judiciary. A possible democratic collusion for undemocratic purposes is denounced. It is suggested that the judiciary should be structurally

[1] Doutorando. Mestre. Professor. Promotor de Justiça.

countermajoritarian. The way in which the ministers of the Federal Supreme Court are chosen is criticized, suggesting hypotheses of changes in the selection process. The will of the majority is distinguished from the will of the estate. The inefficiency of anti-corruption measures is correlated with the structural breakdowns of the State. Jürgen Habermas and Niklas Luhmann are presented as theoretical references. The concept of Rule of Law is developed. It is about the political system and the system of law. The method used to prepare this article was the hypothetical-deductive method. It concluded by supporting the thesis of the existence of structural corruption.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: State, Democracy, Breakdown, Structure, Corruption

1 INTRODUÇÃO

Investigar a corrupção como um fenômeno estrutural do estado democrático brasileiro, indo além da tradicional e limitada análise das condutas de agentes públicos e de corruptores, das motivações e das consequências sociais, exige o estudo de todo o percurso do ciclo da corrupção e uma releitura da abordagem sobre o tema, regressando ao ponto que antecede ao comportamento corrupto do agente.

Esse ciclo da corrupção é formado por quadrantes compostos por quatro elementos, quais sejam, estruturas de poder, dominação, vantagens e desigualdade, os quais estão conectados em série e geram um sistema de retroalimentação da corrupção.

Os estudos tradicionais sobre a corrupção partem da análise do segundo quadrante desse ciclo, qual seja, a dominação, onde ocorre o desvirtuamento do poder estatal pelo agente público corrupto, na maioria das vezes, com a participação de um corruptor.

Numa segunda etapa os estudos são direcionados as vantagens obtidas por meio das condutas corruptas, as quais permitem o aprofundamento da análise das motivações pessoais dos agentes envolvidos, bem como as consequências para o Estado.

O quarto quadrante é composto pela desigualdade, principal consequência da corrupção para a sociedade, de onde se extraem outras consequências correlacionadas, como a pobreza e a exclusão, todas causas de violação dos direitos fundamentais, sendo o ponto de análise das questões relacionadas às políticas públicas e serviços públicos prejudicados pela corrupção.

Percebe-se que as temáticas que envolvem os três citados quadrantes são os tradicionais objetos de estudo sobre a corrupção, porém existe um primeiro quadrante, que é o início e o fim do ciclo da corrupção, que precisa ser analisado, reformulado e sistematizado, para possibilitar a desconstrução do sistema de corrupção que insiste em persiste no Estado.

Trata-se do quadrante das estruturas de poder, formado por instituições e órgãos de Estado que detém o poder estatal, os quais no início do ciclo estão conectados diretamente com a dominação exercida efetivamente por agentes e, no fim do ciclo, estão conectados com a desigualdade social que fomenta a manutenção dos integrantes dessas estruturas no exercício do poder estatal.

A investigação sobre os desarranjos existentes nas estruturas de poder exige um estudo profundo acerca do Estado de Direito, da democracia e do poder estatal, partindo-se das proposições de Habermas, bem como da correlação dos sistemas político e jurídico, na esteira

da teoria dos sistemas de Luhmann, com o escopo de responder à pergunta: existe uma corrupção estrutural no estado democrático brasileiro?

A partir desse problema surgirão hipóteses e proposições capazes de lastrear uma reformulação das estratégias de combate à corrupção, direcionando-as à correção dos desarranjos estruturais do Estado que possibilitam o surgimento e propagação da corrupção, destacando-se as hipóteses de reconhecimento da existência dos quadrantes da corrupção, da existência de um desarranjo estrutural nas estruturas de poder que formam o primeiro quadrante, da impossibilidade do efetivo exercício do papel contra-majoritário em defesa dos direitos fundamentais por uma instituição estruturalmente formada pela vontade dos políticos eleitos pela maioria, mas que efetivamente representam o estamento, e pela inconstitucionalidade das decisões políticas prolatadas por órgãos do Judiciário.

Neste contexto, o presente estudo baseado na revisão bibliográfica de pesquisas nacionais e estrangeiras, bem como na legislação brasileira, utilizou o método hipotético-dedutivo, na medida em que foram exploradas premissas gerais, auto-evidentes, calcadas em fatos sociais de relevância, leis e proposições fenomenológicas, apresentando-se hipóteses desenvolvidas por meio do raciocínio dedutivo.

Assim, pretende-se investigar a existência de uma corrupção estrutural no Estado de Direito Democrático brasileiro, com enfoque no primeiro quadrante do ciclo da corrupção, onde situam-se as estruturas de poder, buscando-se propostas que permitam um efetivo combate à corrupção estrutural.

2 OS QUADRANTES DA CORRUPÇÃO

Por se tratar de um fenômeno social complexo, o estudo da corrupção pode ser realizado por meio de diversas abordagens, seja pelo enfoque nas motivações que conduzem o agente público corrupto e o corruptor à práticas corruptas, seja pela forma como é executada a conduta corrupta, além das consequências para o Estado e para a sociedade advindas da corrupção.

Nos últimos anos também foram intensificados os estudos acerca dos mecanismos de prevenção e combate à corrupção, os quais acabam necessariamente por se direcionar aos objetos de estudo acima descritos, sendo constatado no Brasil uma inconsistência nos resultados da denominada luta contra a corrupção.

Diante da necessidade de se reconhecer a complexidade da corrupção, bem como de identificar as perspectivas sob as quais deve ser analisada, com o escopo de poder direcionar

as medidas preventivas e repressivas de combate à corrupção, propõe-se a análise deste fenômeno a partir do estudo de seus elementos distribuídos em quadrantes.

Os quadrantes da corrupção possuem os seguintes elementos: estruturas de poder, dominação, vantagens e desigualdade, os quais estão conectados ciclicamente, numa análise que deve ser realizada em sentido horário, ilustrando um processo de retroalimentação da corrupção.

Essa divisão de quadrantes inova não apenas por sistematizar o estudo da corrupção, mas também, e principalmente, por apresentar no primeiro quadrante o elemento estruturas de poder, de onde se extrai uma proposta de análise estrutural da corrupção que antecede a análise do comportamento corrupto do agente público, suas motivações e consequências.

Por essa razão, didaticamente, recomenda-se que a análise do primeiro quadrante seja feita por último, de modo que a abordagem inicial do segundo, terceiro e quarto quadrantes permita tratar das características da corrupção e respectivas medidas de prevenção e combate à corrupção já propostas pela doutrina tradicional, deixando-se para o fim a inovadora proposta de reconhecimento de uma corrupção estrutural e os mecanismos para seu enfrentamento.

2.1 O Quadrante da Dominação

O segundo quadrante do ciclo da corrupção é denominado de quadrante da dominação, pois é nele que a figura do agente público corrupto, detentor e executor de parte do poder estatal, pratica a efetiva exploração do poder, em benefício próprio ou alheio, com ou sem a presença da figura de um corruptor que busca obtenção de vantagens.

A dominação política é inerente ao Estado de Direito e, consoante Habermas (2020, p. 188), “se apoia em um potencial de ameaça que é protegido por um poder de caserna, simultaneamente, porém, ela se deixa autorizar pelo direito legítimo”.

Na análise da corrupção sob a perspectiva da dominação, verifica-se que ocorre um desvirtuamento e exploração da relação de poder por parte do agente corrupto, o qual se aproveita das facilidades propiciadas por sua posição para praticar condutas corruptas.

Essa exploração da relação de poder decorrente do desvirtuamento da dominação política pode ser identificada nos principais conceitos sobre corrupção extraídos da literatura, os quais descrevem a corrupção como a prática de um ato ilícito, por parte de um agente

público que se aproveita de facilidades inerentes ao cargo, para obtenção de vantagens ilícitas para si ou para terceiros, em prejuízo a sociedade[1].

Destarte, no quadrante da dominação é desenvolvido o estudo acerca das condutas corruptas praticadas pelos agentes públicos corruptos e eventuais corruptores, nas quais o agente público no exercício da relação de poder, viola aspectos legais e morais inerentes ao cargo, para obter vantagens indevidas.

Contra tais comportamentos corruptos, são adotadas medidas preventivas e repressivas de combate à corrupção, tais como medidas de *compliance* tanto no setor público quanto privado, medidas legislativas que buscam restringir a discricionariedade dos agentes públicos, além da atuação de órgãos de fiscalização e controle interno e externo, tais como o Ministério Público, tribunais de contas, controladorias internas e polícias.

Por fim, é certo que os comportamentos corruptos estão direcionados a obtenção de vantagens indevidas, seja em favor exclusivamente do agente corrupto, seja em favor de um sistema corrupto fomentado pela vontade do estamento.

2.2 O Quadrante das Vantagens

O terceiro quadrante do ciclo da corrupção é denominado de quadrante das vantagens, no qual se analisa as vantagens indevidas obtidas por meio de condutas corruptas, de modo que as vantagens que podem ser tidas como motivações para o agente corrupto, nesse ponto são analisadas como consequências, pois somente se materializam após a consumação do ato corrupto, dando continuidade ao ciclo da corrupção.

A terminologia adequada é a que classifica a vantagem como indevida, tendo em vista que não apenas a vantagem econômica pode ser o resultado obtido pelo corrupto, mas também outros tipos de vantagens, tais como concessão de cargos, prestígio, honrarias, favores sexuais etc..

Ademais, importante destacar que a presença da obtenção ou solicitação da vantagem indevida pelo agente público e/ou particular é imprescindível nas situações em que o agente público pratica atos que a princípio são do seu ofício, pois nestes casos é a obtenção ou solicitação da vantagem indevida que caracterizará a exploração de uma relação de poder e consequentemente determinará que tal ato constitui corrupção (OLIVEIRA JÚNIOR, 2020).

1 Consoante Oliveira Júnior (2020, p. 19), corrupção pode ser conceituada como uma "violação moral superior qualificada pela presença e exploração de uma relação de poder, objetivando-se a obtenção de vantagem indevida ao agente público e/ou ao particular, em prejuízo à sociedade".

As medidas de combate à corrupção neste ponto são voltadas, preventivamente, ao controle e fiscalização do patrimônio dos agentes públicos, os quais são obrigados a apresentação de declaração de imposto de renda[2], bem como, repressivamente, na adoção de medidas judiciais direcionadas a restrições de bens do agente público ou ressarcimento ao erário.

Aqui também se verifica uma fragilidade das medidas de combate à corrupção, pois os corruptos adotam estratégias para escamotear a origem e destino de valores que obtém com práticas ilícitas, de modo que pouco se recupera e quase nada se impede que seja desviado ou obtido ilicitamente.

Uma análise ampla e sistemática das vantagens obtidas pelos detentores do poder por meio da corrupção, permite concluir que esse sistema de obtenção de vantagens produz um fenômeno de desigualdade social.

2.3 O Quadrante da Desigualdade

O quarto quadrante do ciclo da corrupção é denominado de quadrante da desigualdade, pois a exploração das relações de poder por meio do desvirtuamento da dominação política, geradora de vantagens indevidas para os detentores de poder, resulta em inconteste desigualdade social, a qual apesar de atingir toda a coletividade, prejudica de forma mais severa os mais vulneráveis.

Sobre a desigualdade social, afirma Silva (2009, p. 11-40):

> Desigualdade social pressupõe a apropriação ou usurpação privada de bens, recursos e recompensas, implicando concorrência e luta. Donde uma primeira questão reside em saber que objectos são susceptíveis de apropriação por parte de uns actores em detrimento de outros e quais os conceitos mais adequados para a análise das situações de desigualdade quanto à posse e à distribuição de bens, recursos e recompensas.

Das condutas corruptas resultam vantagens para os corruptos detentores do poder, as quais retiram do Estado valores que deveriam ser destinados a implementação de políticas

2 De acordo com o artigo 13, caput, da Lei 8.429/1992, “A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente”.

públicas e a prestação de serviços públicos[3] de interesse da sociedade, motivo pelo qual se verifica que a corrupção gera desigualdade social.

Consoante Oliveira Júnior (2020, p. 139):

> A corrupção tem como uma de suas características a colocação de interesses particulares acima dos interesses coletivos, de modo que o agente público corrupto atua em seu benefício próprio ou de terceiros, em detrimento do interesse público.
> Conforme exposto, a efetivação dos direitos fundamentais sociais se dá por meio da implementação de políticas públicas destinadas a disponibilizar bens e utilidades indispensáveis aos integrantes da sociedade, bem como por meio de uma adequada prestação de serviços públicos que assegure a fruição dos bens e utilidades disponibilizados pelo Estado aos cidadãos.
> Uma das principais consequências da corrupção é o desvio de verbas públicas que poderiam ser utilizadas em políticas públicas necessárias para atender as necessidades da população.

Essa desigualdade social fomenta a manutenção das estruturas de poder, pois o excluído que, por exemplo, não tem acesso à educação de qualidade não terá condições de progredir socialmente, terá dificuldades em encontrar melhores empregos, não conseguirá buscar seus direitos e dificilmente terá condições de enfrentar sua condição de excluído, permanecendo preso a um sistema de dominação e exploração.

No mesmo sentido, no caso de falta de alimentação para uma pessoa ou grupo de pessoas em condição de vulnerabilidade social, não se pode esperar de pessoas que estão lutando diariamente por sua subsistência, a adoção de uma postura positiva no sentido de melhorar suas condições de vida ou conscientização política para romper as amarras da dominação e atuarem contra os detentores do poder (OLIVEIRA JÚNIOR, 2020, p. 144).

Destarte, seguindo o ciclo da corrupção, verifica-se que a desigualdade fortalece as estruturas de poder corrompidas, fechando o citado ciclo e demonstrando a existência de um sistema de retroalimentação da corrupção.

2.4 O Quadrante das Estruturas de Poder

O primeiro quadrante do ciclo da corrupção, que será o último a ser analisado, é o quadrante das estruturas de poder, onde existem desarranjos estruturais que possibilitam e fomentam o surgimento e desenvolvimento da corrupção.

3 Para Santin (2013, p. 29), "Como se vê, nas concessões e permissões de serviços, o legislador criou a figura do serviço adequado como síntese da necessidade de presença de condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. […] Todos os requisitos relacionados são exigidos para cumprimento no fornecimento de serviços públicos ao usuário, seja mediante uma contraprestação direta ou indireta, derivada da condição de cidadão ou contribuinte ou consumidor".

As estruturas de poder estão no primeiro quadrante exatamente porque antecedem ao quadrante da dominação, ou seja, sua análise é anterior ao estudo da conduta dos agentes corruptos, consistindo numa proposta de que a corrupção sistêmica demanda um ambiente propício ao seu surgimento e desenvolvimento.

Os tradicionais estudos acerca da corrupção são bastante direcionados para o comportamento do agente corrupto, do corruptor, suas motivações e as consequências para o Estado e para a sociedade, sendo que o fracasso das medidas de combate à corrupção adotadas ao longo da história recente pode ser justificado pelo direcionamento das ações em relação a estes citados pontos, sendo necessária a reanálise destes mecanismos à luz de uma nova sistematização que busca identificar a existência de uma corrupção estrutural.

Para isso, é preciso retroceder a um momento anterior à conduta do agente corrupto e buscar uma análise das estruturas de poder que compõe o Estado, pois são os desarranjos dessas estruturas que possibilitam e fomentam o surgimento de um sistema corrupto.

Fala-se em sistema corrupto porque aqui a análise não se limita ao comportamento individual de determinado agente público, mas sim ao conjunto de comportamentos reiterados que deflagram a existência de um sistema corrupto no Estado.

Estruturas de poder não é sinônimo de Poderes do Estado, sendo que aquelas são os componentes integrantes destes, ou seja, são nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que se encontram as estruturas cujo desarranjo possibilitam o surgimento e desenvolvimento da corrupção.

Essa análise acerca dos desarranjos deve se iniciar nas instituições e órgãos de cúpula que compõe os poderes, sob pena de diluir o enfoque que deve ser dado sobre os aspectos principais e mais importantes do sistema. De mais a mais, a existência de um sistema corrupto deve ser analisado de cima para baixo, pois são os órgãos superiores corruptos ou permissivos que permitem a proliferação da corrupção para as instâncias inferiores e a existência de um sistema de corrupção.

O Estado brasileiro não está estruturalmente preparado para prevenir e reprimir a corrupção, não em razão de desarranjos estruturais individuais de cada Poder, mas sim em razão dos desarranjos estruturais constatados a partir da inafastável correlação entre os três poderes, que nada mais são do que distribuições de funções do Estado, o que reforça a defesa de uma análise sistêmica.

O ponto chave está no elemento democrático na escolha dos membros das instituições e órgãos que integram a estrutura dos três poderes, tendo em vista que a escolha dos órgãos de cúpula dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário por meio da vontade dos eleitos pelas

maiorias, resulta na homogeneidade estrutural de pensamento e interesses existentes nas estruturas de poder, colocando em risco os interesses das minorias e criando um ambiente de leniência para a corrupção entre as instituições.

Surge um ambiente propício para a ocorrência de um conluio democrático para fins antidemocráticos, que possui como expressão maior a exploração das relações de poder para a obtenção de vantagens indevidas em prejuízo ao interesse da sociedade, ou seja, a corrupção.

O que se quer dizer é que sendo os deputados federais e senadores escolhidos pela vontade da maioria, o presidente da república também escolhido pela vontade da maioria e os ministros do Supremo Tribunal Federal escolhidos por livre indicação política do presidente da república, aprovada pela maioria absoluta dos senadores, ou seja, pela vontade indireta da maioria, os três Poderes estariam em tese atrelados a uma mesma vontade política.

Surge a questão: como se esperar que o Supremo Tribunal Federal adote quando necessário decisões contramajoritárias, se estruturalmente está composto por membros escolhidos pela vontade dos representantes da maioria?

No Brasil os estudos de Faoro (2012, p. 57) são consistentes em apontar a existência do estamento, que se constitui como um grupo de pessoas e órgãos detentores do poder político e estatal, com uma posição de superioridade reconhecida socialmente, da qual se valem para obter privilégios, de modo que se trata de "um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social".

Ademais, demonstrando a conexão do estamento com a prática do patrimonialismo, Holanda (1995, p. 145-146) traz as características deste:

> Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizavam justamente pelo que separa o funcionário "patrimonial" do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário "patrimonial", a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles aufere relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático. O funcionalismo patrimonial pode, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização, adquirir traços burocráticos. Mas em sua essência ele é tanto mais diferente do burocrático, quanto mais caracterizados estejam os dois.

Falar em estamento e patrimonialismo é importante para situar historicamente o fenômeno da corrupção no Brasil, identificar os detentores do poder que praticam em grande escala a corrupção e os mecanismos adotados para perpetuar tais práticas ilícitas.

Porém percebe-se que os estudos até agora desenvolvidos pela doutrina tradicional, apesar de sempre fazer referência aos donos do poder e elites políticas, não se dedicaram a análise estrutural dos Poderes, limitando-se aos quadrantes da dominação (relações de poder e condutas dos corruptos) e das vantagens, além dos recentes estudos que aprofundaram a abordagem das consequências da corrupção para a sociedade.

A corrupção estrutural é o fenômeno decorrente do desarranjo estrutural do Estado de Direito democrático, sendo que sua análise será detalhada após a necessária abordagem da estrutura do Estado de Direito brasileiro e seu elemento democrático.

3 ESTRUTURA DO ESTADO DE DIREITO BRASILEIRO E SEU ELEMENTO DEMOCRÁTICO

A ideia de Estado de Direito está diretamente ligada ao exercício do poder estatal na relação Estado x sociedade, possuindo aspectos que devem ser analisados numa perspectiva interna das estruturas administrativas e políticas do Estado, bem como numa perspectiva externa ao Estado, direcionada a exteriorização do poder na relação com os membros da sociedade, seja por meio de diálogos políticos, seja por meio de medidas administrativas, legislativas e judiciais.

Sobre o Estado de Direito e o poder estatal, afirma Habermas (2020, p. 184):

> Da constituição cooriginária e do entrelaçamento conceitual de direito e política, resulta uma necessidade crescente de legitimação, a saber, a necessidade de canalizar juridicamente o próprio poder estatal de sanção, organização e execução. Essa é a ideia de Estado de direito.

Ademais, acrescenta Habermas (2020, p. 187) ao tratar da análise do Estado de Direito na perspectiva de sua teoria comunicativa:

> No conceito de Estado de direito elaborado plea teoria do discurso, a soberania popular não se incorpora mais em uma assembleia aparentemente identificável de cidadãos autônomos. Ela se retira para a circulação comunicativa de fóruns e corporações que ocorre, por assim dizer, sem sujeito. Somente nessa forma anônima seu poder tornado comunicativamente fluido pode vincular o poder administrativo do aparelho do Estado à vontade dos cidadãos. No Estado democrático de direito, como veremos, o poder político se diferencia em poder comunicativo e administrativo. A soberania popular não se concentra mais em um coletivo, nem na

> presença fisicamente apreensível de cidadãos reunidos, nem na de representantes associados, mas se realiza na circulação de deliberações e decisões racionalmente estruturadas.

Quando se propõe o estudo das estruturas de poder existentes no Estado de Direito, pretende-se tratar tanto das estruturas administrativas, quanto das estruturas políticas que compõe o Estado, até porque ambas estruturas estão conectadas para externar a vontade do povo por meio do poder estatal.

As estruturas administrativas são responsáveis por dar fiel execução a lei, convertendo a vontade política da sociedade em serviços públicos, legislações e decisões judiciais, os quais são resultado da atividade de agentes públicos que integram as instituições do Estado; enquanto as estruturas políticas são responsáveis por formar a vontade política, por meio de agentes públicos escolhidos por meio de processos democráticos em que a vontade da maioria em regra prevalece, seja por meio das eleições de presidente, deputados e senadores, seja pela escolha de ministros de estados, desembargadores, ministros de tribunais superiores e ministros do Supremo Tribunal Federal.

Destarte, o elemento democrático do Estado de Direito no aspecto quantitativo é representado pela regra da maioria, enquanto que num aspecto qualitativo devem ser observados os direitos das minorias.

E no que se refere aos direitos das minorias, o papel contramajoritário deveria ser exercido proeminentemente pelo Poder Judiciário, em especial, por seu órgão de cúpula, o Supremo Tribunal Federal.

3.1 O Judiciário e seu Papel Contramajoritário

A Constituição de 1988 estabelece em vários dispositivos os direitos e garantias fundamentais, especialmente em seu artigo 5º, sendo que grande parte deles são de especial importância para a proteção das minorias e vulneráveis.

Isso porque os direitos fundamentais são mecanismos de proteção das minorias contra a vontade das maiorias, resguardando-se sempre na ideia de supremacia da Constituição que estabelece tais direitos.

Sobre o princípio da maioria e a proteção das minorias, é o entendimento de Häberle (2007, p. 491):

> Éste se encuentra en una tensa relación con la protección de las minorías. Algumas constituciones prevén expresamente el principio de mayoría (como el art. 121 de la

> LF), pero al mismo tiempo regulan múltiples formas de protección a las minorías […] El arma contundente del principio de mayoría es, en general, "torelable", porque existe una protección (escalonada) de las minorías (primordialmente a través de la "supremacía de la Constitución" y la protección de los derechos fundamentales). La justificación interna de la democracia como "gobierno de la mayoría" es difícil: se puede lograr gracias a la idea de la libertad y igualdad y de la necessidad de llegar a una decisión funcional.

Sendo o Supremo Tribunal Federal o guardião da Constituição (art. 101, parágrafo único, da Constituição de 1988), compete a ele dar a palavra final acerca de toda medida ou política que em tese viole os direitos e garantais fundamentais, desde que acionado pelos legitimados.

Acrescenta-se o entendimento de Gavião Filho (2010, p. 369), no sentido de que "a decisão do Tribunal Constitucional fundada em violação à disposição de direito fundamental não é contra o povo, mas tomada, em nome do povo, contra os erros de cálculo dos representantes políticos do povo", bem como o de Alexy (2011, p. 447), no sentido de que "como ninguém conhece o legislador futuro e também as circunstâncias sob as quais ele agirá, ninguém pode ter certeza de que ele não utilizará […] aquelas liberdades e competências de forma desfavorável aos indivíduos".

Pode-se concluir que o papel contramajoritário do Supremo Tribunal Federal consiste na atuação do Poder Judiciário em casos que são levados ao seu conhecimento por legitimados ao direito de ação, que serve de mecanismo de tutela dos direitos fundamentais e proteção das minorias contra a vontade das maiorias.

3.1.1 O elemento democrático na formação estrutural do Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal é composto por 11 ministros escolhidos a partir de livre escolha do Presidente da República e aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal (BRASIL, 1988), bastando que atendam aos critérios de notório saber jurídico e reputação ilibada.

Depreende-se dessa forma de escolha um nítido elemento democrático na formação dos órgãos que compõe a estrutura do Supremo Tribunal Federal, especificamente no que se refere a vontade da maioria.

Isso porque o Presidente da República é um órgão eleito pela vontade da maioria, observando-se o mesmo em relação aos senadores, sendo que são estes órgãos integrantes dos poderes Executivo e Legislativo, representantes máximos da vontade da maioria, que

escolhem os órgãos de cúpula do Judiciário, quais sejam, os ministros do Supremo Tribunal Federal.

Esse mecanismo faz com que a escolha dos ministros do Supremo Tribunal Federal se dê por meio da vontade da maioria, de modo que a formação estrutural do Supremo tenha base na vontade dos representantes da maioria, valendo ressaltar que estes representantes na prática defendem os interesses do estamento e não das maiorias.

Nesse ponto, verifica-se um paradoxo consistente no fato de que uma instituição estruturalmente formada pela vontade dos representantes das maiorias tem a função constitucional de defender os direitos das minorais, o que sugere a necessidade do Supremo Tribunal Federal ser estruturalmente contramajoritário.

3.1.2 A necessidade de um Supremo Tribunal Federal estruturalmente contramajoritário

Verificando-se que o Supremo Tribunal Federal tem a função de exercer o papel contramajoritário, especialmente por ser o guardião da Constituição, a constatação de que se trata de um colegiado formado estruturalmente pela vontade das maiorias políticas, esse paradoxo sugere um risco para os direitos das minorias e o combate à corrupção.

Nesse sentido, verifica-se a existência de um desarranjo estrutural no Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que está composto estruturalmente por órgãos escolhidos pelos representantes das maiorias, porém tem a função constitucional de proteger os direitos fundamentais das minorias, além de se alinhar estruturalmente à vontade do estamento, de modo que um alinhamento dos órgãos de cúpula dos três poderes prejudica o efetivo combate a corrupção.

Esse desarranjo conduz a uma delicada situação em relação a proteção dos direitos fundamentais das minorias, pois estas estariam sujeitas a proteção de um colegiado escolhido pelas maiorias, ou seja, dependeriam do bom senso, boa técnica e justiça por parte de um Supremo Tribunal Federal estruturalmente representante das maiorias.

Destarte, a preservação efetiva dos direitos das minorias demandaria a existência de um Supremo Tribunal Federal estruturalmente contramajoritário, o que poderia ocorrer, numa primeira hipótese, diante de uma composição por membros escolhidos sem a presença do elemento democrático consistente na livre indicação do Presidente da República e aprovação pela maioria absoluta do Senado, ou seja, por um sistema de progressão na carreira da magistratura.

Alternativamente, o elemento democrático poderia ser reduzido mediante uma limitação no sentido de que somente magistrados de carreira (incluindo aqueles que ingressaram pelo quinto constitucional), após apresentação de lista tríplice, pudessem ser indicados pelo Presidente da República para os cargos de ministros do Supremo Tribunal Federal, observando-se a aprovação pelo Senado Federal.

Dessa forma, o papel contramajoritário e a proteção dos direitos fundamentais das minorias não estaria sujeita a palavra final de uma instituição estruturalmente majoritária, mas sim a um colegiado composto por membros de carreira que não estão vinculados ao estamento.

Essa segunda alternativa (intermediária) parece a mais adequada, pois deixar o poder da palavra final a um órgão desprovido de qualquer elemento democrático, poderia criar um sentimento de falta de legitimidade e poderia colocar em risco a harmonia dos Poderes.

3.2 O Desarranjo Estrutural do Estado de Direito Democrático Brasileiro

Feita uma análise inicial acerca do desarranjo estrutural do Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Judiciário, é preciso apontar os desarranjos estruturais do Executivo e Legislativo, de modo a demonstrar que é a soma dos desarranjos presentes nos três Poderes que cria o desarranjo estrutural do Estado.

Em relação ao Executivo e Legislativo, o elemento democrático continua no centro da análise, ainda que com um enfoque um pouco diferenciado do que já foi tratado, mas ainda com repercussões relacionadas ao Judiciário.

Isso porque é da essência da democracia a existência de eleições livres e periódicas para a escolha de representantes do povo, não havendo como fugir a essa regra para a escolha dos políticos que ocuparão os principais cargos políticos do Estado.

No Brasil, essa estrutura estatal como um todo, pensando-se nos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), foi formada a partir da adoção de modelos estruturais e políticos diversos.

Consoante Ackerman (2004), os países latino-americanos tentaram adotar o modelo europeu de burocracias centralizadas, baseada num corpo de funcionários de elite vitalícios, bem como de cortes formadas por juízes escolhidos com base nos bons resultados de testes e promovidos após escrutínio de seus superiores judiciais, enquanto que, lado outro, quanto ao regime político, seguiram o sistema de governo presidencialista, originado no modelo anglo-

saxão, caracterizado pela nomeação por políticos dos ocupantes dos mais altos cargos burocráticos e dos juízes.

Percebe-se um flagrante desarranjo estrutural no Brasil, tendo em vista que enquanto na seara administrativa e na judicial (de primeiro grau) o Estado é formado por servidores públicos e juízes de carreira, no âmbito político o preenchimento dos cargos burocráticos de cúpula e do Judiciário (segundo grau e tribunais) se dão por meio de nomeações políticas, o que resulta na presença de interesses políticos nas instituições, incentivos inadequados para progressões na carreira de agentes e margem para desvirtuamentos decorrentes de relações de gratidão entre nomeados e nomeantes.

Inclusive, acrescenta Ackerman (2004) que na América Latina a adoção de estruturas burocráticas e judiciais que deveriam ser lastreadas no profissionalismo e meritocracia, não se adequaram ao sistema presidencialista marcado pela nomeação para cargos burocratas e judiciais com base em critérios políticos, tendo em vista que estruturas baseadas no modelo europeu não possuem mecanismos eficazes para controlar a forte atuação política, pois neste modelo os burocratas são treinados para atuar com base em critérios técnicos e os juízes a evitar interferir em decisões políticas.

Esclareça-se que o que se disse em relação ao preenchimento de cargos burocráticos do Executivo, se aplica ao Legislativo, com o agravante que neste a presença de indicações políticas para os cargos de cúpula são ainda mais expressivos.

Toda essa situação cria um sistema em que a vontade das maiorias prevalece em todos os órgãos de cúpula, colocando em sério risco os direitos fundamentais das minorias que não estão estruturalmente representadas.

E quando um sistema que deveria se controlar por mecanismos de freios e contrapesos é estruturalmente formado pela vontade de um mesmo grupo de interesses, cria-se um ambiente propício para o surgimento e propagação da corrupção.

4 A CORRUPÇÃO ESTRUTURAL

A questão que se apresenta é identificar qual a relação entre tudo que se falou sobre Estado de Direito, desarranjo estrutural do Estado e proteção dos direitos fundamentais das minorias, com as estruturas de poder presentes no primeiro quadrante do ciclo da corrupção e a existência de uma corrupção estrutural.

Uma abordagem que busque a conexão entre Estado de Direito e corrupção exige de início que se tenha em mente que o primeiro deve ser analisado a partir da existência de dois

sistemas distintos que interagem entre si, mas não se confundem, pois são operativamente fechados, quais sejam, sistema político e sistema do direito.

Sobre a diferenciação desses sistemas, afirma Luhmann (2016, p. 559, 565):

> Assim, indo contra uma plausibilidade consolidada pela tradição, partiremos, neste e no capítulo seguinte, da ideia de que não se trata de um sistema único e passível de ser caracterizado com o conceito de Estado, mas de dois sistemas diversos, cada qual fechado em sua operação, com suas respectivas formas, codificações e programas. A percepção de unidade concebida graças ao conceito de Estado e , em especial, ao esquema de "Estado de Direito" é historicamente compreensível. […] É óbvio que a separação dos sistemas não exclui intensas relações causais entre eles; na verdade, tais relações causais só podem ser encontradas se puderem ser feitas distinções entre os sistemas (e devemos acrescentar que tal só é possível, com base na realidade, se os sistemas puderem se distinguir entre si).

Destarte, um Supremo Tribunal Federal formado estruturalmente a partir da vontade política das maiorias, poderia passar a tomar decisões de natureza política em questões que deveriam ser tratadas numa perspectiva estritamente jurídica, provocando uma "corrupção sistêmica".

Abre-se margem para que atos de corrupção praticados no âmbito dos demais poderes e do próprio Judiciário, violadores dos direitos fundamentais, em especial das minorias, sejam tolerados ou, pelo menos, não enfrentados pelo colegiado judicial composto estruturalmente pela vontade dos representantes da maioria e com uma tendência natural de se alinhar àqueles que pertencem ao mesmo estamento.

Por isso é possível falar em uma corrupção estrutural, pois o desarranjo estrutural já abordado cria dentro do próprio Estado a existência de estruturas de poder compostas por órgãos que representam a mesma vontade política daqueles que representam a vontade da maioria e estão no poder,

Nesse ponto, é importante destacar que apesar de se falar a todo momento no risco de uma predominância da vontade da maioria nos órgãos que compõe as estruturas do Estado, o problema quando o tema é corrupção e consequente violação dos direitos fundamentais não está necessariamente na vontade da maioria, mas sim na vontade dos representantes da maioria, os quais ocupam a posição de detentores do poder e na prática defendem os interesses do estamento e das elites, relegando ao segundo plano a verdadeira vontade das maiorias e das minorias.

Sendo característica marcante do Estado brasileiro a exploração das relações de poder por parte de agentes públicos, com o escopo de atender a interesses pessoais e do

establishment, em detrimento do interesse público, verifica-se que a corrupção estrutural nasce do desarranjo estrutural do Estado, em especial do Supremo Tribunal Federal.

Existindo no quadrante das estruturas de poder um desarranjo estrutural que permite ao estamento que sua vontade prevaleça nas estruturas de poder do Estado, cria-se um ambiente propício para o surgimento e propagação da corrupção, que culminam no segundo quadrante do ciclo da corrupção, qual seja, o da dominação, que representa o momento em que os agentes públicos para obter vantagens para si e/ou para o *establishment*, exploram a relação de poder com condutas corruptas, resultando na obtenção de vantagens descritas no terceiro quadrante, as quais têm como consequência inevitável a desigualdade social, a pobreza e a exclusão social, as quais, fechando o ciclo, fortalecem a manutenção das estruturas de poder que deram início ao ciclo.

5 CONCLUSÃO

A investigação sobre a existência de um ciclo da corrupção formado pelos quadrantes: estruturas de poder, dominação, vantagens e desigualdade, permite uma releitura do fenômeno da corrupção a partir de uma análise que antecede a conduta do agente público corrupto e permite reconhecer a existência de desarranjos estruturais no Estado que possibilitam o surgimento e propagação da corrupção.

Destarte, esses desarranjos estruturais seriam a fonte da denominada corrupção estrutural, a qual consistiria na incapacidade estatal de dar efetiva resposta preventiva e repressiva à corrupção, em razão das estruturas de poder do Estado estarem compostas por órgãos escolhidos pela vontade dos representantes das maiorias políticas.

Não sendo o caso de se adentrar na análise do acerto de decisões judiciais proferidas em casos específicos pelo Supremo Tribunal Federal em questões de violações de direitos fundamentais, inclusive de corrupção, sob pena de comprometer a investigação pelo uso de critérios subjetivos de análise, o que se pode concluir é que estruturalmente o órgão de cúpula do Judiciário atualmente é composto por membros escolhidos pela vontade dos representantes das maiorias, o que coloca em risco a proteção dos direitos fundamentais, especialmente das minorias, e o combate a corrupção sistemática.

Analisando-se o Supremo Tribunal Federal sob a perspectiva de sua estrutura, verifica-se que se trata de um colegiado composto por membros escolhidos pelo estamento e que por tal razão, tende a decidir de acordo com a vontade do grupo de poder do qual também fazem parte.

Destarte, a defesa dos direitos fundamentais, das minorias e o combate a corrupção, demandam um Judiciário estruturalmente contramajoritário, pois somente assim estaria rompido o elo que unifica a vontade política majoritária na escolha dos órgãos de cúpula dos três Poderes, sendo que para que isso aconteça, duas hipóteses podem ser trabalhadas: que o Judiciário não tenha interferência do elemento democrático na escolha dos seus órgãos de cúpula, os quais passariam a ser preenchidos apenas por membros da carreira por critérios objetivos de antiguidade e merecimento; ou que a nomeação de ministros do Supremo Tribunal Federal passe a ser realizada por indicação do Presidente da República, mas limitada a escolha a membros de carreira, com posterior aprovação pelo Senado Federal, o que não eliminaria o elemento democrático, mas limitaria bastante a influência da vontade do estamento.

Mas também o desarranjo estrutural no Executivo e no Legislativo contribui para o desarranjo estrutural o Estado de Direito, tendo em vista que o Brasil adotou o modelo europeu de estruturas burocráticas (o que inclusive se aplicar ao Judiciário de primeira instância), porém por ter adotado o sistema presidencialista, os órgãos de cúpula da Administração acabam sendo escolhidos por indicações políticas, o que resulta numa padronização dos órgãos e preponderância de interesses de um mesmo grupo.

Somando-se os desarranjos estruturais nos três Poderes, verifica-se um desarranjo estrutural do Estado Democrático brasileiro, que conduz a uma corrupção estrutural que possibilita o surgimento e propagação da corrupção.

Com isso, as estruturas de poder que deveriam ser compostas estruturalmente por órgãos plurais, que representassem todos os seguimentos da sociedade, acabam corrompidos pela prevalência da vontade do estamento que controla os órgãos políticos legitimados pela vontade da maioria.

Nem mesmo a alternância de poder entre partidos e seus políticos é capaz de afastar esse desarranjo, pois o que pode mudar a cada eleição são os representantes das elites políticas que ocupam determinados cargos políticos, mas não o estamento, pois este é um conjunto de forças políticas e econômicas que se sobrepõe às elites políticas, em que pese estas fazerem parte da primeira.

Por tal motivo, antes de se analisar o segundo quadrante do ciclo da corrupção (dominação), onde o objeto consiste no estudo da exploração das relações de poder por meio da conduta ilícita dos agentes corruptos, é preciso reconhecer a existência de estruturas de poder corrompidas por desarranjos estruturais que possibilitam o surgimento e propagação da corrupção.

E passando-se pelo terceiro quadrante (vantagens), no qual as vantagens obtidas pelos agentes corruptos indicam as motivações que levaram os agentes a praticar tais ilícitos, os quais muitas vezes têm o escopo de privilegiar aqueles que integram o estamento, chega-se ao quarto quadrante, onde são analisadas as consequências da corrupção, em especial a desigualdade social.

A desigualdade social, bem como a pobreza e a exclusão social, são as nefastas consequências da corrupção, a qual retira da sociedade, principalmente das minorias e vulneráveis, direitos sociais básicos como saúde, educação, segurança, cultura, lazer etc., pois limita a disponibilidade financeira para adoção de políticas públicas e prestação de serviços públicos.

E são essas consequências da corrupção presentes no quarto quadrante que se ligam ao primeiro quadrante (estruturas de poder), fechando o ciclo da corrupção, permitindo a conclusão acerca da existência da corrupção estrutural, fenômeno cíclico, de quatro quadrantes, que resultam numa retroalimentação da corrupção.

As estruturas de poder não devem ser compostas estruturalmente por órgãos escolhidos por uma vontade de poder uniforme, ainda que seja a vontade externada pelos representantes políticos da vontade da maioria, sob pena de se viabilizar um "conluio democrático para fins antidemocráticos", no qual a dominação permite uma exploração de poder pelos agentes públicos para benefício próprio e do estamento, ao qual estão vinculados.

Nesse conluio democrático para fins antidemocráticos, o sistema de freios e contrapesos é subjugado à vontade política uniforme implantada nas estruturas dos três Poderes pelo estamento, provocando uma atrofia democrática no Estado de Direito, especialmente em razão da corrupção sistêmica decorrente da interferência e controle político no órgão de cúpula do Judiciário, pois este seria o responsável por exercer o papel contramajoritário, protegendo os direitos fundamentais e as minorias, principalmente por meio do combate à corrupção.

Assim, a tese da existência de uma corrupção estrutural sugere a necessidade de se reformular os mecanismos de escolha e composição dos órgãos que integram as estruturas de poder, inviabilizando o citado conluio democrático para fins antidemocráticos entre os três Poderes, sendo este o primeiro passo para um efetivo e eficiente combate à corrupção.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. Hacia una síntesis latinoamericana? *In*: **Programa de las naciones unidas para el desarrollo la democracia em américa latina:** hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. 2. ed. - Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Algaguara, 2004.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 447.

BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988.** Artigo 101, parágrafo único. Disponível em: http://www. planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 1 fev.. 2022.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro.5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. **Colisão de direitos fundamentais, argumentação e ponderação.** Tese de Doutorado em Direito. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Orientador: Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Repositório Digital LUME, 2010. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/88482/000758450.pdf?sequence=1>. Acesso: 1 fev. 2022.

HÄBERLE, Peter. **El estado constitucional.** Buenos Aires: Editorial Astrea, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade:** contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Trad.: Felipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. - São Paulo: Editora Unesp, 2020.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade.** Trad. Saulo Krieger. - São Paulo: Martins Fontes, 2016.

OLIVEIRA JÚNIOR, José de. **As misérias da corrupção:** o direito fundamental ao governo honesto. Curitiba: Instituto Memória, 2020.

SANTIN, Valter Foleto. **Controle judicial da segurança pública:** eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. 2. ed. - São Paulo: Editora Verbatim, 2013.

SILVA, Manuel Carlos. Desigualdade e exclusão social: de breve revisitação a uma síntese proteórica. *In*: **Configurações, Revista de Sociologia**, 2009, p. 11-40. Disponível em: https://journals.openedition.org/configuracoes/132. Acesso: 30 jan. 2022.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *In*: **Sociologias,** Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2016, p. 20/45. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16. Acesso: 30 jan. 2022.