

O CONTROLE SOCIAL DA CORRUPÇÃO NO BRASIL - UM MODELO EM CONSTRUÇÃO: CONTRIBUIÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010¹.

Eduarda Simonetti Pase²
Caroline Müller Bitencourt³

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo demonstrar a importância da participação popular no controle da administração pública, estudando de forma sucinta alguns conceitos e institutos que proporcionam uma melhor compreensão sobre o fenômeno da *corrupção* e a sua constante presença na sociedade brasileira. Com base nos apontamentos iniciais do que se refere a construção do conceito de cidadania e democracia no país, são analisadas as formas de intervenção da sociedade no controle à *corrupção*, sobretudo a Iniciativa Popular, considerando-se a Lei Complementar nº 135/2010 como (in)eficaz instrumento de controle e/ou tratamento, sempre indicando a importância da participação efetiva da população na administração pública. Conclui-se que o objetivo da lei terá sido alcançado levando-se em consideração a forma como será utilizada, sobretudo, pela sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública. Corrupção. Ficha Limpa (LC nº 135/2010). Participação Popular. Controle social.

ABSTRACT: The present work aims to demonstrate the importance of popular participation in the control of public administration, studying briefly some concepts and institutes which provide a better understanding of the phenomenon of corruption and its constant presence in Brazilian society. Based on the initials referred the construction of citizenship and democracy in the country, notes are analyzed forms of intervention of society in controlling corruption, especially the People's Initiative, considering the Complementary Law Nº. 135/2010 as (in) effective instrument of control and / or treatment, always indicating the importance of effective citizen participation in public administration. We conclude that the purpose of the law have been achieved by taking into consideration how it will be used mainly by society.

KAYWORDS: Public Administration. Corruption. Clean slate (LC Nº. 135/2010). Popular Participation. Social control.

¹ Este artigo é fruto dos debates “Projeto Interinstitucional de redes de grupos de pesquisa sobre o tema Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: Causas, Consequências e Tratamentos”, coordenado pelo Professor Doutor Rogério Gesta Leal, como trabalho referente à bolsa de iniciação científica do CNPq, sob a orientação da Professora Dra. Caroline Müller Bitencourt.

²Graduanda do Curso de Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul. Integrante do Grupo de Pesquisa vinculado ao CNPq “A decisão jurídica a partir do normativismo e suas interlocuções críticas”, coordenado pela Professora Doutora Caroline Müller Bitencourt e do Projeto Interinstitucional de redes de grupos de pesquisa sobre o tema Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: Causas, Consequências e Tratamentos, coordenado pelo Professor Doutor Rogério Gesta Leal. E-mail: eduarda.pase@gmail.com.

³Doutora em Direito. Especialista em Direito Público. Professora do PPGD – Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, da disciplina Teoria do Direito. Professora da graduação pós-graduação lato sensu da Universidade de Santa Cruz do Sul. Subcoordenadora do curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - Campus Sobradinho. Coordenadora do grupo de pesquisa, “A decisão jurídica a partir do normativismo e suas interlocuções críticas”, vinculado ao CNPq. Advogada. E-mail: caroline.mb@terra.com.br.

1 INTRODUÇÃO

Marquês de Maricá foi sábio ao referir que *“um povo corrompido não pode tolerar um governo que não seja corrupto”*⁴. As discussões sobre a corrupção voltam a estar em pauta no Brasil Contemporâneo. Ela passa a ser enfrentada como uma patologia central nas democracias.

A recente história brasileira pós Constituição Federal de 1988, indica que a redemocratização da nação deu visibilidade a fatos que até então não chegavam ao conhecimento da opinião pública. Diariamente as manchetes de jornais retratam casos relatando condutas incriminadoras envolvendo personagens centrais da República. Nem por isso, a sociedade tem uma melhor compreensão dos efeitos e das raízes da corrupção. À justificada indignação para com aqueles que são indicados como responsáveis pelos atos corruptos, segue-se com regularidade uma condenação moral, que, mesmo que essencial, não consegue por si só dar conta de toda a complexidade de tal fenômeno.

O presente estudo objetiva evidenciar o importante papel que ocupa a sociedade enquanto integrante de um Estado Democrático que prevê a possibilidade de uma cidadania ativa na intervenção na administração pública, enquanto instrumento fiscalizador e conseqüentemente intimidador de condutas corruptivas.

Num primeiro momento, são estudadas algumas concepções e institutos que possibilitam uma melhor leitura acerca da corrupção, desde já trazendo a sociedade como essencial mecanismo de intervenção. Também, são indicados alguns dos instrumentos previstos como forma de a coletividade ativamente participar das discussões, como, por exemplo, a Iniciativa Popular.

Partindo do pressuposto da Iniciativa Popular, toma-se para análise a Lei Complementar nº 135/2010, conhecida popularmente como “Ficha Limpa”. Neste tópico são analisados os principais pontos da lei que geraram maior controvérsia no cenário político/social quando da sua aprovação até a declaração de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

Por fim, considerando-se as causas de origem da LC nº 135/2010, faz-se uma análise crítica acerca da sua (in)eficácia enquanto instrumento de controle e/ou tratamento da corrupção em sede eleitoral.

⁴ Disponível em: <http://frases.globo.com/marques-de-marica/13876>. Acesso em: 24 abr. 2014.

2 O PAPEL DA SOCIEDADE NO COMBATE À CORRUPÇÃO: UMA INVESTIGAÇÃO TEÓRICA E INSTRUMENTAL.

Uma sociedade é constituída de cidadãos, que em maior ou menor grau exercem seus direitos e deveres. Fiscalizar a administração pública é um dever e, ao mesmo tempo, um direito que deveria ser exercido por todos os cidadãos. Essa fiscalização certamente pode diminuir a prática da *corrupção*. Assim, cidadania é a condição da pessoa que, como membro de um Estado, se acha no gozo de direitos que permitem participar da vida política.

Celso Lafer ao citar Hannah Arendt, conclui:

A cidadania é o direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direito dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva que requer o acesso a um espaço público comum. Em resumo, é esse acesso ao espaço público – o direito de pertencer a uma comunidade política – que permite a construção de um mundo comum [...]. (LAFER, 1988).

É essencial para a conscientização de um país em geral, primeiramente de que se comece a punir de maneira proporcional aqueles que cometem atos ímprobos (ou imorais) em nossa administração pública de forma a gerar um *déficit* que acarreta problemas em todos os setores públicos. Outrossim, é crucial que a sociedade tenha o devido conhecimento de que possui recursos a seu dispor para influenciar de maneira positiva a condução da política do seu país, no caso o Brasil.

Fabiano Santos na obra “Corrupção e sistema político no Brasil”, organizada por Leonardo Avritzer e Fernando Filgueiras (2011) expõem que:

O debate político no Brasil contemporâneo volta a ser pautado pelo tema da corrupção. De forte pretexto para o golpe de 1964, passou a simbolizar momentos importantes na luta pela consolidação da democracia, como no processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor [...] (Grifos no original). (SANTOS, 2011).

Nessa esteira, a *corrupção* como problema da vida, quase todo dia se apresenta aos olhos dos brasileiros. É aí que ela degrada a legitimidade e a qualidade da democracia, de modo a comprometer a capacidade das instituições proporcionar uma compreensão do que é ou deve ser o público no país. Desta forma é que a abordagem da relação entre a *corrupção* e a opinião pública se mostra essencial. Isto, pois, essa abordagem deve partir da compreensão do grau de inserção dos cidadãos

na vida pública e das condições de circulação das informações. Em última instância, a importância da opinião pública sobre a *corrupção* é atestar como o poder público exerce suas funções e como a lei é percebida pela população, para assim entender como a *corrupção* ameaça o Estado de Direito e as liberdades fundamentais.

Para que o combate à *corrupção* se torne mais efetivo, é necessário o envolvimento de toda a sociedade. Os níveis de *corrupção* tornam-se comedidos quando há no país um grupo político esclarecido e corajoso, juntamente com apoio público e com um setor privado interessado e bem liderado⁵. O mais importante, e também o elemento mais difícil de ser engajado, é uma sociedade civil participativa, disposta a exercer seus direitos e deveres de cidadãos na transformação da sociedade na qual vive.

É importante que a coletividade tenha consciência do papel que ocupa dentro do sistema de um Estado Democrático de Direito e seja sabedora dos mecanismos que possui ao seu dispor para fiscalizar as ações dos seus representantes. Uma sociedade consciente e participativa sabe que a efetividade do direito e das suas normas dependerá também de sua participação, de sua organização, de sua conscientização, de sua informação, pressionando o Estado e os agentes públicos.

E é nesse ponto que o controle social se fragiliza, pois o exercício da cidadania não deve se resumir ao direito de voto. A cidadania deve ser entendida como uma atividade em permanente aprimoramento e construção, sendo exercida também após a eleição, com a fiscalização do trabalho dos representantes. Nesse sentido Leal (2012) explica que:

[...] a cidadania brasileira ativa que está a exigir os cenários conjunturais em que se vive e a própria previsão normativa, vê-se credenciada a não só participar daquilo que está pronto em termos de gestão dos interesses comunitários, mas de criar/construir os pressupostos e modelos de

⁵ José Murilo de Carvalho em “Corrupção: ensaios e críticas” (2012) esclarece que: “Mudou ainda a reação à corrupção. Reagem contra a corrupção os que dela não se beneficiam e que, ao mesmo tempo, dispõem de recursos para identifica-la e combater-la. Vale dizer que a reação à corrupção varia em razão direta do tamanho da classe média. Essa classe é a que está mais cercada pela lei em função de sua inserção profissional. É sobre ela que recai grande parcela dos impostos. É ela que menos se beneficia de políticas sociais. Também depende menos do poder privado e do poder do Estado, exceto a pequena parcela absorvida pela máquina estatal. De outro lado, graças à sua alta escolaridade, ela pode formular uma visão crítica da política e de seus agentes. É ela que forma a opinião pública do país, se por isso entendermos a opinião bem informada e crítica expressa na mídia e na internet. Daí que maior a classe média urbana e piores suas condições de vida, maior a grita por moralidade. Foi, sobretudo, a classe média que contribuiu para derrubar Fernando Collor e foi ela que esteve à frente da reação ao mensalão”.

desenvolvimento social que digam respeito à suas demandas, instituir novos conceitos de democracia, sociedade e direito, levando em consideração suas conquistas em termos de garantias universalmente consagradas como patrimônio da humanidade, tais como os direitos humanos e fundamentais. (LEAL, 2012, p.317).

Desta forma, uma sociedade participativa é aquela que faz questão de estar presente nos processos de decisões e formular seu juízo em relação aos assuntos de seu interesse. No caso brasileiro, é possível enunciar algumas das formas de participação previstas formalmente, tais como: o direito de petição e a obtenção de certidões em repartições públicas para a defesa de direitos, a todos assegurados (art. 5º, XXXIV, CF/88); a previsão do Mandado de Injunção como instrumento de proteção dos direitos da cidadania (art. 5º, LXXI, CF/88); o instituto da Ação Popular, tendo como titular o cidadão (art. 5º, LXXIII, CF/88)⁶; a gratuidade do *habeas corpus e habeas data*, para o exercício da cidadania (art. 5º, LXXII, CF/88), dentre outros⁷.

Pode-se sustentar assim que a cidadania brasileira tem a sua dimensão política constitucionalizada, com evidência ao seu perfil formativo a partir da necessária participação nas ações de gestão dos interesses sociais. “É condição de fundação e justificação do Estado Democrático de Direito a cidadania ativa e participativa” (LEAL, 2012, p.317).

Continua o autor:

Estamos falando pois que a condição de cidadania no país, sob a perspectiva constitucional vigente, perquire mais do que simples previsão de prerrogativas normativas, mas demanda substancialmente o acontecer dessas garantias, o que não depende exclusivamente do Estado, até porque algumas delas podem eventualmente ir de encontro aos com (sic) os interesses oficiais mais momentosos, afigurando-se como fundamental que a cidadania mobilizada politicamente busque, através de uma interlocução permanente e visível entre si e com suas representações corporativas (públicas e privadas), constituir o espaço público/arena de reflexão e deliberação de gestão dos interesses em tela. (LEAL, 2012, p.317-318).

⁶ Atente-se para este instituto em específico, vez que será de importante relevância para a continuidade do presente trabalho.

⁷ LEAL cita ainda outros institutos legais que podem ser manejados pelos cidadãos no exercício regular da cidadania, a saber: “[...] as disposições do art. 37, parágrafo terceiro, que disciplinam as formas de participação do cidadão enquanto usuário de serviços e ações do Poder Público; a iniciativa popular de leis complementares e ordinárias, nos termos do art. 61, parágrafo segundo do Texto Político; a possibilidade de qualquer cidadão apresentar denúncia perante os tribunais de contas sobre irregularidades ou ilegalidades praticadas pelos poderes públicos, nos termos do art. 74, parágrafo segundo [...]”.

Neste sentido, o que se oferece à sociedade é uma prerrogativa – a sociedade valer-se-á ou não dos mecanismos disponibilizados no texto constitucional (VALLE, 2002). O que se pretende é o resgate da perspectiva de controle, pois sua previsão não é nova. Busca-se uma construção, para os fins de controle, em que Estado e sociedade sejam colaboradores na procura de um equilíbrio e também do interesse público (VALLE, 2002).

Importa ainda salientar que a democracia tem como princípios fundamentais a soberania popular, onde o povo é a única fonte de poder, e a participação direta ou indireta desse povo no poder, para que este seja a expressão da vontade popular. O constituinte superou a participação democrática limitada ao período eleitoral para promovê-la em todos os processos sociais e públicos que necessitem de construção interativa de decisões ou que respondam aos interesses coletivos ou de um grupo.

José Murilo de Carvalho (2012) contribui para esse entendimento ao explicar o fenômeno da reação à corrupção ao afirmar que:

[...] A classe média permanece à frente da luta contra a corrupção, mas agora não tem mais a solidariedade dos setores sociais que se localizam acima e abaixo dela. Os de cima não têm razões de queixa, graças à alta lucratividade dos grandes negócios nos setores financeiros, agrícola e industrial. Os de baixo também não reclamam, beneficiados que são pelas políticas sociais. Daí que hoje, à diferença da época da eleição e do processo de impedimento de Collor, a classe média está sozinha, não tem a cumplicidade dos pobres nem dos ricos. O desencontro entre classe média e setores populares pode ser caracterizada como um distanciamento entre a opinião pública e a opinião popular. (CARVALHO, 2012, p.203).

A intenção é que o cidadão deixe de ser apenas espectador passivo ou destinatário final do ato do administrador, mas sim que se torne um agente de colaboração ativa nas tomadas de decisões, fortalecendo desta forma o caráter público da gestão administrativa e de diálogo aberto.

E é nesta seara que o objetivo do presente estudo ganha forma, isto é, dentre as possibilidades de intervenção da sociedade na fiscalização das condutas dos gestores, uma em específico será eleita para uma análise mais minuciosa e, assim, ao final poder concluir se os dispositivos originados através desse mecanismo de participação tem seus efeitos eficazes ou não. Fala-se da *Iniciativa Popular* (de leis parlamentares).

Ela está prevista primeiramente no art. 14, III e no art. 61, §2º, ambos os dispositivos da Constituição Federal do Brasil de 1988, e poderá ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento em cada um deles⁸.

Em relação ao aspecto formal do Projeto de Lei, há uma distinção: Iniciativa popular articulada e Iniciativa popular não articulada. A primeira exige-se que o projeto seja elaborado pelas próprias pessoas que deram início à ação e que já esteja redigido em artigos, pronto para ser discutido e votado pelo Poder Legislativo. Contrapondo-se da Iniciativa popular não articulada, onde sempre há um órgão do Estado encarregado de dar forma legal a proposta, as pessoas que dão início à ação não precisam redigir o texto e o título do projeto. Sobre este aspecto, a Constituição Brasileira adotou somente a Iniciativa Popular Articulada, conforme previsto no artigo 61, parágrafo segundo, no qual se determina a apresentação de Projeto de Lei.

Até 2005 haviam sido promulgadas três leis decorrentes de iniciativa popular: Lei n. 8.930/94 (Crimes Hediondos, Lei Daniela Perez ou Glória Perez), Lei n. 9.848/99 (Combate à compra de votos) e Lei n. 11.124/05 (que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação e de Interesse Social – SNHIS)⁹.

O último Projeto de Lei originado por meio de Iniciativa Popular no Brasil ocorreu no ano de 2009, com o Projeto de Lei nº 518/2009, que resultou na atual Lei Complementar nº 135/2010 (“Ficha Limpa”)¹⁰, assunto este que será o elemento norteador na análise do presente trabalho.

O referido projeto de lei se originou de um movimento de vários setores da sociedade, em que refletiu a insatisfação no povo para com a forma de condução do país pela administração pública e, sobretudo, pelo Poder Legislativo. Isto é, a maneira em que era articulado o jogo de interesses. Ganhou força com as revelações do “mensalão”.

⁸ É importante entender que, a fixação de uma porcentagem, e não de um número exato de eleitores permite que o número mínimo de assinaturas necessário acompanhe a variação do número de eleitores alistados; e, ao fixar o número mínimo de subscritores e de Estados, a intenção é de impedir que a iniciativa alcance objetivos particulares, é necessário uma generalização de consciência sobre o assunto.

⁹ Disponível em: <http://atualidadesdodireito.com.br/diogorais/2013/07/12/iniciativa-popular-a-brasileira/>. Acesso em: 25 abr. 2014.

¹⁰ No presente estudo, as Lei Complementar nº 135/2010 poderá também ser denominada de “LC nº 135/2010” ou como foi popularmente conhecida “Ficha Limpa”.

Ponderando o que já foi exposto até agora, pode-se desde já auferir que não existe um meio legal de mudar uma pessoa desonesta, o que existe são previsões legais de sanções que podem dificultar ou desestimular os atos de *corrupção*. Não se pode assim afirmar que a inexistência de normas é a causa (única) para a persistência da *corrupção* na sociedade.

3 DICUTINDO A LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010 EM SEUS ASPECTOS CONTROVERTIDOS:

Os fundamentos da República trazidos pelo artigo primeiro da Constituição Federal demonstram a sobriedade com que o Constituinte Originário, após duas décadas de ditadura, pretendeu conceder ao povo para fazer do país um lugar mais justo e igualitário. Esta soberania, portanto, pode ser entendida tanto como a do Brasil como Pessoa Jurídica de Direito Público Internacional frente às demais nações e organismos internacionais como também, a soberania popular exercida diretamente pelo povo ou, por intermédio de seus representantes regularmente eleitos dentro do processo eleitoral legalizado.

Desde que a Constituição de 1988 assegurou aos eleitores, no inciso terceiro do art. 14, o direito de apresentar projetos de lei de iniciativa popular, somente em quatro ocasiões o Congresso converteu em norma uma proposta elaborada pela sociedade, como antes referido. A Lei Complementar nº 135/2010 foi uma delas.

O Projeto de Lei nº 518/2009 possui vários autores e coautores. Foi apresentado ao Congresso Nacional em 29 de setembro de 2009 por iniciativa popular com mais de um milhão e trezentas mil assinaturas, sendo sancionado pelo Presidente da República em 04 de junho de 2010¹¹.

A LC nº 135/2010 originou-se de um momento que ostentou inegável relevância social¹², porquanto em jogo a validade, a legitimidade e a confiança da sociedade brasileira no seu Estado de Direito diante das atormentadas revelações de condutas corruptivas protagonizadas por parlamentares. Assim, a lei complementar foi

¹¹ Ver também GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, pp.170-172.

¹² Originou-se com o movimento que ficou conhecido como “Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral”, oportunidade em que a sociedade civil organizada mobilizou-se para a coleta de assinaturas para a criação de Projeto de Lei de Iniciativa Popular.

fruto de manifestação direta do povo brasileiro com a finalidade de moralizar o cenário político do Brasil.

Fernando Gil Villa em sua obra *La cultura de la Corrupción* aduz que os cidadãos sabem que existem muitos casos de corrupção que não são lançados à luz, mas que fazem parte da formação do sistema.

Por isso exemplifica tal situação com o caso do Brasil, especialmente à época do “Movimento Combate à Corrupção”:

Uno de los países donde la corrupción política ha estado más presente en la opinión pública en los últimos años ha sido Brasil. Cuando Lula ganó las elecciones por segunda vez en 2006 necesitó de una segunda vuelta. La razón que más se repitió en los medios de comunicación de todo el mundo fue el desgaste sufrido por el Partido de los Trabajadores debido a las continuas acusaciones de corrupción, sobre todo a partir de 2005 [...]. (VILLA, 2008, p.58).

Como o visto, a Lei Complementar nº 135/2010 surgiu com o objetivo de moralizar o sistema eleitoral nacional e, para tanto, buscou criar mecanismos que proporcionassem uma fiscalização dos atos praticados pelos candidatos ao pleito. Desta forma, introduziu alterações significativas no processo de postulação eleitoral, as quais geraram controvérsias nos diversos setores da sociedade.

Os pontos que alteraram consideravelmente as hipóteses de inelegibilidades já previstas e que geraram posteriormente as maiores controvérsias podem ser sintetizados à: (1) aumento e uniformização dos prazos de inelegibilidade já previstos na LC nº 64/90, que antes variavam entre três e cinco anos, passando todos para oito anos¹³; (2) inclusão de novos crimes, como por exemplo, crimes contra o meio ambiente e saúde pública, contra a vida e a dignidade sexual, abuso de autoridade, lavagem de dinheiro, bem como aqueles praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando¹⁴; (3) criação de novas causas de inelegibilidade buscando preservar a probidade administrativa e a observância da vida pregressa dos candidatos; e (4) a dispensa da necessidade de trânsito em julgado para as condenações eleitorais, por atos de improbidade ou criminais, que possam importar em inelegibilidade¹⁵.

¹³ À título exemplificativo, as previsões do Art. 1º, I, “k”, “m”; “n”, LC nº 135/2010.

¹⁴ Art. 1º, I, “e”, LC nº 135/2010.

¹⁵ Art. 1º, I, “c”, “d”, LC nº 135/2010.

Ainda durante a tramitação do processo legislativo, muito se questionou sobre a constitucionalidade de algumas mudanças, sobretudo desta última, referente a não consecução do trânsito em julgado, em face do princípio da presunção de inocência. Inobstante a grandeza dos valores e finalidades defendidos na Lei da Ficha Limpa, há que se reconhecer as contundentes incertezas sobre alguns aspectos de harmonização da mesma com direitos fundamentais, sendo notória a controvérsia jurídica de constitucionalidade desta lei, no que se refere ao princípio da presunção de não culpabilidade.

Além da questionável constitucionalidade, surgiu um debate acerca da aplicação da lei. O que se sucedeu foi que, a LC n° 135/2010, após a aprovação pelo Congresso Nacional, e sancionada pelo presidente da República, só foi publicada no dia 07 de junho de 2010¹⁶, já às vésperas do período legal para a realização de convenções partidárias para escolha dos candidatos às Eleições 2010¹⁷. Passou-se a se questionar se as novas regras seriam, ou não, aplicáveis para as Eleições 2010.

Ao que se refere à aplicação da Lei já para o ano de 2010, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu que ela seria aplicável já para as eleições daquele ano através da Consulta n° 1147/2010¹⁸, apesar de ter sido publicada menos de um ano antes da data do pleito. Entrementes, o Supremo Tribunal Federal (STF) definiu que a lei não poderia ser adotada para as eleições gerais de 2010, porque isso desrespeitaria o artigo 16 da Constituição Federal.

Quando suscitado a se manifestar acerca da constitucionalidade da LC n° 135/2010¹⁹, o STF também se manifestou acerca de quando ela seria aplicável para as eleições, confirmando entendimento já pacificado pelo RE 633.703. Assim, passagem no voto²⁰ do Relator Ministro Luiz Fux:

¹⁶ A LC n° 135/2010 foi sancionada pelo Presidente da República em 04/06/2010 e disponibilizada no Diário Oficial da União em 07/06/2010.

¹⁷ Art. 11 Lei n° 9.504/97 (alterada pela Lei n° 12.034/09). Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 5 de julho do ano em que se realizarem as eleições.

¹⁸ A consulta n° 1147/2010 foi interposta pelo Deputado Federal Ilderlei Cordeiro e teve como relator o Ministro Arnaldo Versiani. Consulta completa disponível em: <http://pt.slideshare.net/adrianosoares69/cta114709-av>.

¹⁹ A ADC n° 29 foi proposta pelo Partido Popular Socialista (PPS) em abril de 2011. A ADC n° 30, a seu turno foi proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil, onde foi sustentado que as causas de inelegibilidade não são consideradas como penas e que tais hipóteses não ferem os princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Por fim, a ADI n° 4578 foi proposta em março de 2011 pela Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL), pela qual foi pleiteada a declaração de inconstitucionalidade do Art. 1º, I, "m" da Lei.

²⁰ Extraído do voto nas ações ADC 29 e 30 e ADI 4578.

Por oportuno, é de se salientar que, mesmo diante da constitucionalidade parcial da Lei Complementar nº 135/10, resta a mesma inaplicável às eleições de 2010 e anteriores e, por conseguinte, aos mandatos em curso, como já reconhecido por esta Corte no julgamento do RE 633.703 (Rel. Min. GILMAR MENDES), com repercussão geral. É aplicar, como naquela ocasião, a literalidade do art. 16 da Constituição Federal, de modo a que as inelegibilidades por instituídas pela nova lei sejam aplicáveis apenas às eleições que ocorram mais de um ano após a sua edição, isto é, a partir das eleições de 2012 (BRASIL, ADI nº 4578/DF).

Além da controvérsia acerca do momento em que a lei seria aplicável pela primeira vez, é importante mencionar os pontos de maior discussão suscitadas nas ações levadas até o STF, quais sejam: (1) se as inelegibilidades introduzidas pela Lei Complementar nº 135/2010 poderão alcançar atos ou fatos ocorridos antes da edição do mencionado diploma legal e (2) se é constitucional a hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “m”, da Lei Complementar nº 64/90, inserido pela Lei Complementar nº 135/10. Sucede que o exame dessas questões demanda, previamente, (3) a própria fiscalização abstrata de constitucionalidade de todas as hipóteses de inelegibilidade criadas pela Lei Complementar nº 135/2010, que podem ser divididas, basicamente, em cinco grupos, conforme a divisão feita pelo Ministro Relator, Luiz Fux:

(i) *condenações judiciais* (eleitorais, criminais ou por improbidade administrativa) proferidas por órgão colegiado; (ii) *rejeição de contas* relativas ao exercício de cargo ou função pública (necessariamente colegiadas, porquanto prolatadas pelo Legislativo ou por Tribunal de Contas, conforme o caso); (iii) *perda de cargo* (eletivo ou de provimento efetivo), incluindo-se as aposentadorias compulsórias de magistrados e membros do Ministério Público e, para militares, a indignidade ou incompatibilidade para o oficialato; (iv) *renúncia ao cargo público eletivo diante da iminência da instauração de processo capaz de ocasionar a perda do cargo*; e (v) *exclusão do exercício de profissão regulamentada*, por decisão do órgão profissional respectivo, por violação de dever ético-profissional. (Grifos no original). (BRASIL, ADI nº 4578/DF, p.2).

Não se procura aqui discutir a fundo os pontos questionados perante o Supremo Tribunal Federal. O que se propõem é a visualização das questões suscitadas. O fato é que a Lei Complementar nº 135/2010 já teve seu mérito analisado em momento oportuno pela Corte, quando foi então declarada constitucional. O problema proposto, portanto, se refere a eficácia da Lei no que tange ao controle da *corrupção* no cenário político do Brasil, considerando-se que foi originada de movimentos pela moralização da política nacional.

Mesmo que não seja o objetivo primordial, é importante que se refira, ainda que sucintamente alguns dos principais argumentos utilizados pelo STF na análise da (in)constitucionalidade da LC nº 135/2010²¹.

No tocante ao princípio da presunção de inocência, foi entendido que as decisões proferidas por órgão colegiado da Justiça dão causa a inelegibilidade o que por si só não fere tal princípio, pois segundo a Corte não se está falando em seara de Direito Penal ou Processual Penal e sim em sede de Direito Eleitoral.

Não obstante, o Ministro Ricardo Lewandowski em seu voto considerou que,

o trânsito em julgado cabe para os casos de sentença penal condenatória e o princípio da presunção de inocência não pode ser interpretado de forma ampla, para toda e qualquer situação restritiva de direito e decorrente de ato jurisdicional. (BRASIL, ADI 4578/DF).

Assim, o princípio deve ser circunscrito exclusivamente ao Processo Penal. No mesmo sentido, Lewandowski aduziu que a lei é “extremamente razoável” porque ela mesma traz mecanismos que permitem reparar prontamente qualquer injustiça. Tal afirmação feita pelo Ministro remete ao art. 26-C da norma em estudo, o qual permite a concessão de medida cautelar para suspender inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal. Ademais, cuidou o legislador para garantir que a inelegibilidade decorrente de condenações judiciais recorríveis, fosse de decisão proferida por órgão colegiado, guardando assim o reforço da cognição judicial, a garantia da independência dos membros julgadores e contenção do arbítrio individual.

Outro ponto relevante diz respeito à (ir)retroatividade da lei para atos passados. O STF entendeu que em direito eleitoral não se tem um direito adquirido, no caso, de concorrer a um cargo político e sim, apenas uma expectativa desse direito. Desta forma, não retroagindo de forma prejudicial.

A elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico, constitucional e legal complementar do processo eleitoral, e aquele que almejar concorrer à um cargo eletivo deve não preencher os requisitos “negativos” (as inelegibilidades). Ela não constitui pena, é uma condição a ser preenchida por aquele que busca candidatar-se. Valendo-se das palavras do Ministro Arnaldo Versiani,

²¹ Votaram pela constitucionalidade os Ministros Ayres Britto, Ricardo Lewandowski, Rosa Weber, Joaquim Barbosa, Luiz Fux (relator), Carmen Lúcia e Marco Aurélio. Pela inconstitucionalidade votaram Dias Toffoli, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Cezar Peluso.

a inelegibilidade, assim como a falta de qualquer condição de elegibilidade, nada mais é do que uma restrição temporária à possibilidade de qualquer pessoa se candidatar, ou melhor, de exercer algum mandato. Isso pode ocorrer por eventual influência no eleitorado, ou por sua condição pessoal, ou pela categoria a que pertença, ou, ainda, por incidir em qualquer outra causa de inelegibilidade. (BRASIL, Consulta nº 1147/2010, p.5).

Outrossim, o art. 14, §9º da Constituição Federal, prevê que a “lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a *probidade administrativa, a moralidade* para exercício de mandato considerada *vida pregressa do candidato (...)*”. Isto é, as causas de inelegibilidades levarão em conta a vida pregressa daquele que pretende se candidatar. E via de regra, são esses fatos passados que vão dar ensejo a regulamentação trazida pela nova Lei. De nada adiantaria ter a previsão normativa para questões futuras.

Dito isto, a Lei Complementar nº 135/2010, em quaisquer das situações ali previstas, valora ou modifica qualquer situação que tenha ocorrido no passado. Simplesmente as toma em consideração para lhes conferir efeito futuro²².

Considerando o exposto acerca da Lei Complementar nº 135/2010, desde a sua concepção e os motivos que levaram a sociedade usar da Iniciativa Popular como forma de participação direta na democracia brasileira. Considerando, outrossim, o objetivo primordial deste dispositivo legal tão controverso, porém, constitucional, que é o combate à *corrupção* eleitoral que, por vezes, se estende aos demais setores da sociedade. Considerando ainda o entendimento de que a *corrupção* é um problema antes de tudo político, que não depende apenas de mudança na máquina administrativa do Estado é que se propõem a análise da eficácia da LC nº 135/2010 enquanto instrumento válido e eficaz disponível para a sociedade na investigação e tratamento da *corrupção*.

²² O art. 14, § 9º, da CF/88 já é em si uma opção que privilegia a moralidade para o exercício do mandato eletivo em detrimento do princípio da presunção de inocência, ao eleger como critério “a vida pregressa do candidato”. A reputação ilibada, a salvo de qualquer constrangimento ou suspeita, é também requisito para assunção ao cargo de Ministro do próprio Supremo Tribunal Federal (art. 101, da CF) e do Superior Tribunal de Justiça (art. 104, parágrafo único, da CF), sendo permitido ao Senado Federal a investigação da vida pregressa da pessoa indicada, e, eventualmente, a sua recusa, sem que se possa invocar o princípio da presunção de inocência.

4 PODE-SE DIZER QUE A LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010 É UM EXEMPLO PRÁTICO DA ATUAÇÃO DA SOCIEDADE NO COMBATE À CORRUPÇÃO? UMA ANÁLISE CRÍTICA.

Preliminarmente é importante estabelecer que a *corrupção* é, hodiernamente, um dos temas centrais para todos aqueles que se preocupam com os rumos das democracias existentes, tomando-se como referência as ocidentais, e por fim, especialmente o Brasil.

No Brasil a *corrupção* tornou-se um dos principais problemas para a gestão pública e para a democracia, situação que é reconhecida pela opinião pública do país. Newton Bignotto em “Corrupção e opinião pública” apresenta dados importantes a esse respeito, em uma pesquisa realizada pelo Centro de Referência do Interesse Público nos anos de 2008 e 2009. Sabe-se que 73% dos brasileiros consideram a *corrupção* como muito grave e 24% como grave (BIGNOTTO, 2011, p.16).

Partindo do pressuposto de que a *corrupção* é antes de tudo um fenômeno político, ela vai muito além desse aspecto. Influencia a legitimidade dos governos, a capacidade de governar e até mesmo a visão genérica da população sobre o país no qual ela vive, colocando muitas vezes à prova o próprio Estado.

No caso do Brasil, as suas origens remontam à momentos históricos fortemente centrados em aspectos da colonização portuguesa, quando atribui-se a *corrupção* à herança ibérica e ao patrimonialismo, tipo de dominação política à época. Tal concepção é criticada pelos cientistas políticos, como se percebe na passagem a seguir, extraído da obra “Corrupção e controles democráticos no Brasil” de Leonardo Avritzer e Fernando Filgueiras:

Esse tipo de leitura a respeito do problema da corrupção atribui ao Estado e à cultura política brasileira a explicação das mazelas institucionais promovidas pela malversação dos recursos públicos, tendo em vista nossa herança histórica. Com isso, tende-se a naturalizar o conceito de corrupção, sendo o Estado brasileiro, pelo conceito de patrimonialismo, o espaço natural dos vícios (FILGUEIRAS, 2009). Por esse tipo de abordagem, é proporcionado um engessamento crítico das instituições políticas, uma vez que a possibilidade de controle da corrupção ocorreria apenas por uma revolução cultural e histórica do Brasil. (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p.8).

No entanto, ao se tratar da *corrupção* enquanto fenômeno²³ que se faz presente no Brasil democrático, parece razoável abandonar a noção de naturalização de tal moléstia, de modo a desnaturalizar a *corrupção*, uma vez que a junção de práticas e instituições existentes no país possuem forte ligação na insistência do fenômeno, o que não é nada natural.

Esperar pela ruptura cultural e institucional com o passado, como pressupõe a interpretação pelo conceito de patrimonialismo, talvez não seja a melhor solução para se pensar o problema da corrupção no Brasil (AVRITZER, FILGUEIRAS, 2011, p.8).

Importa salientar que, a naturalização da *corrupção* na sociedade brasileira parece decorrer também de uma percepção moralista por parte da coletividade e das elites políticas, o que não indica um efetivo controle democrático²⁴. Ainda, essa perspectiva natural/moral das condutas corruptivas torna por afastar os institutos preventivos ou de tratamento do cenário político para o mundo jurídico, especialmente para normas de punição, na grande maioria das vezes de conotação penal. Esse deslocamento ocorre pelo fato de transferirmos às leis a capacidade de controle sobre a ação realizada pelo homem público.

E isto é perigoso, pois essa transferência de “responsabilidade” parece pouco produtiva no que diz respeito ao combate à *corrupção*. Como já anteriormente afirmado, isso contribui para a deslegitimação do sistema democrático. Destarte, parece mais razoável que o problema da *corrupção* seja pensado não apenas com as perspectivas voltadas ao moralismo e a lógica criminal, mas sobretudo, a partir da dimensão de controles democráticos.

Por conseguinte, quando 66% de uma sociedade concorda que “para diminuir a *corrupção*, estão faltando novas leis, com penas maiores e mais duras”, mas que ao mesmo tempo, 22% deles concordam que “se estiver necessitada e um

²³ Nesse sentido, o Professor Rogério Gesta Leal esclarece que “Em matéria publicada no New York Times, em 09 de outubro de 2012, o jornalista Simon Romero não mede palavras para dizer que *Brazilian are so used to impunity, especially when it comes to the legendary corruption in their political system, that they often employ a fatalistic maxim to describe it: The plice arrest; the courts set free*, referindo exageradamente (como é próprio de algumas linguagens jornalísticas), por óbvio, à tendências históricas do país em acostumar-se com a corrupção enquanto elemento intrínseco da política e das instituições, o que não se pode aceitar em hipótese alguma”. Continua ainda o autor que “a questão é que fenômenos multifacetais, como a corrupção, não podem ser tratados como passíveis de soluções mágicas, imediatas e midiáticas [...]” (grifos no original). (LEAL, 2013, p.33).

²⁴ Neste sentido, “A corrupção, no Brasil, tem produzido um tipo de histeria ética calcada em um clamor por maior moralização da política e da sociedade no Brasil. Se a corrupção for algo natural ao caráter do brasileiro, esse clamor moral promove um estado de paralisia, uma vez que a consequência desse tipo de leitura é não refletir a respeito da mudança”. (AVRITZER, FILGUEIRAS, 2011).

político oferecer benefícios em troca do voto, não está errado a pessoa aceitar”, contraditoriamente, isso promove, no âmbito da cultura política brasileira, um sentimento de tolerância em relação à *corrupção*²⁵. É esse moralismo que insere receios.

Para evitar-se esses perigos, é importante colocar a sociedade civil, seus mecanismos de controle e suas dificuldades de efetivação das práticas de combate à corrupção no centro das preocupações (BIGNOTTO, 2011, p.33-34-35).

E é nesse prisma que a problemática do trabalho ganha espaço, isto é, a Lei Complementar nº 135/2010, originada a partir da Iniciativa Popular, prevista constitucionalmente como instrumento disponível à participação social, 4 (quatro) anos de sua aprovação e declaração de constitucionalidade, pode ser considerada como mecanismo eficaz no controle à *corrupção* eleitoral, tendo em vista os motivos que a originaram, ou seja, a busca pela moralização eleitoral?

Considerando-se os fundamentos que fizeram a mobilização social para a propositura do Projeto de Lei nº 518/2009 posteriormente transformado na LC nº 135/2010, é possível afirmar que a Ficha Limpa é um exemplo prático de atuação da sociedade no combate à *corrupção*.

Entretanto, não se pode perder de vista o que se refere acerca da sua real eficácia no tratamento deste fenômeno, isto é, a democracia representativa foi o “remédio encontrado” para um dilema. Nas palavras de Carlos Ranulfo Melo:

Uma vez firmado o princípio da *igualdade política* entre os indivíduos, regimes políticos baseados na tradição, na origem de classe ou condição de status perderam a legitimidade. Por outro lado, o tamanho das sociedades e a complexidade cada vez maior das questões em discussão – demandando acesso a informações, disponibilidade de tempo e condições de negociação – tornaram proibitiva a ideia de que *todos* participassem das decisões a serem *coletivizadas*. A escolha de um corpo de representantes em eleições livres, justas e periódicas – e que incluam a todo o eleitorado adulto – passou a ser algo que, sem esgotar a noção contemporânea de democracia, firmou-se como sua pedra angular. Ao se dirigirem às urnas os cidadãos reafirmam sua

²⁵ Esses são dados da pesquisa “Interesse Público e Corrupção”, realizada pelo Centro de Referência do Interesse Público (Crip), baseada na UFMG, em parceria com o Instituto Vox Populi. A pesquisa é fundamentada no método de *survey*, sendo aplicado a uma amostra da população brasileira um questionário estruturado. A amostra foi composta por 2.400 indivíduos, sendo ela estratificada por situação de domicílio, gênero, idade, escolaridade, renda familiar e situação perante o trabalho. Esse processo de estratificação é calculado proporcionalmente de acordo com os dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ano 2000, e pela Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (Pnad), ano 2006. A amostra proporciona um intervalo de confiança de 95% e uma margem de erro calculada em 2%. O Crip realiza essa pesquisa anualmente sobre a corrupção. Os relatórios com as estatísticas descritivas ficam disponíveis em: www.interessepublico.org.

condição de igualdade perante um ato fundamental do Estado. Ao organizar as eleições e transformar os votos em postos executivos e/ou legislativos, o aparato institucional das democracias permite que, em maior ou menor grau, os mais diversos interesses, opiniões e valores sejam vocalizados no curso do processo decisório. *Tal processo, no entanto, pode apresentar problemas que ameacem corromper o corpo político constituído, comprometendo sua legitimidade e diminuindo sua capacidade de oferecer à coletividade os resultados esperados.* (Grifos no original). (MELO, 2012, p.314).

E a LC nº 135/2010 tem encaixe dentro do processo eleitoral. Visa, portanto, afastar os problemas que corrompem o corpo político constituído e que comprometem sua legitimidade. Assim, atua na prevenção da corrupção ligada à posse do cargo eletivo e no tratamento enquanto proíbe que pessoas com determinadas condutas disputem uma vaga. Ela objetiva retirar a incidência de fenômenos capazes de desvirtuar o processo de constituição de um corpo de representantes, o que sempre foi um impasse para as democracias.

Quando afirma-se que a LC nº 135/2010 é preventiva, fundamenta-se com base de que a população brasileira identifica como os grupos mais propensos a serem corrompidos o Legislativo, seguido pela polícia e setor empresarial. Nas palavras de Bignotto:

Quando se trata de identificar os grupos mais afeitos a serem corrompidos, as respostas indicam claramente que os diversos poderes – Legislativo em primeiro lugar, seguido pelos órgãos de polícia e pela classe empresarial – são os setores mais afetados pela corrupção. (BIGNOTTO, 2011, p.25)²⁶.

É possível afirmar, então, que o controle da corrupção é sempre uma tarefa difícil, considerando-se as dificuldades que geralmente existem para detectar esse tipo de atividade. É preciso uma conscientização do verdadeiro papel na sociedade enquanto ator essencial no combate ao fenômeno corruptivo, isto é, enfatizar a importância de se desenvolver o sistema de controle além dos clássicos mecanismos intraestatais. A sociedade civil desempenha esse papel. E, nesse sentido, o estabelecimento de maciços mecanismos de prestação de contas é essencial para solidificar a confiança social nas instituições representativas.

Por fim, importa salientar ainda que, teoricamente a LC nº 135/2010 tem muito a contribuir no combate à *corrupção*. Entretanto, um olhar objetivo e livre de ilusão é imperioso no que tange a sua efetiva aplicabilidade, que ainda necessita ser

²⁶O autor ainda refere que no outro extremo estão os pobres, as pessoas mais velhas e os mais jovens, como os menos suscetíveis a se corromperem.

muito aprimorada e, sobretudo, fiscalizada pela sociedade. Se assim não o for, incorre-se no risco de que a Lei tenha atendido apenas uma intenção formal sem ser, de fato, efetiva no controle da *corrupção*.

5 CONCLUSÃO

Percebe-se que grande parte dos atos e dos casos de *corrupção* nasce com o processo eleitoral. É neste momento que os políticos necessitam fazer alianças, buscando apoio de empresas que oferecem seus serviços ao Estado, de pessoas que trocarão votos e um apoio por empregos ou ainda de outros particulares que, de alguma forma, têm a oferecer algum tipo de serviço superfaturado, obtendo lucros.

As campanhas eleitorais brasileiras são extremamente dispendiosas. Os candidatos a qualquer cargo político investem quantias consideráveis para se eleger na *expectativa* de conseguir, durante o mandato, lucros compensatórios superiores aos gastos com o pleito.

Esses ganhos futuros podem se revestir através de inúmeras possibilidades, como por exemplo, licitações públicas viciadas em favor de suas próprias empresas ou de empresas de parentes ou “contribuintes” de sua campanha; destinação de verbas públicas para entidades fantasmas a título de doação; concessão de empréstimos subsidiados, decisões de políticas públicas diversas favorecendo certos grupos.

Essas nuances podem ocorrer antes ou depois da eleição do candidato, em forma de antecipação na prestação de serviços após a eleição ou de cobranças por tais serviços executados ao longo do mandato.

Diante do trabalhado, não é exagero afirmar que a *corrupção* é um problema político, que não depende apenas da mudança administrativa do Estado, uma vez que não atinge apenas a administração pública, mas também a estabilidade econômica e democrática e a soberania do país.

O prejuízo provocado/causado pela *corrupção* vai além do *déficit* financeiro. O descontentamento, a falta de esperança na mudança e no fim do círculo vicioso fazem com que a coletividade tolere a *corrupção* como uma mácula da classe política, da cultura nacional, do modo de vida do homem, desacreditando nas instituições democráticas.

É possível perceber, portanto, que a experiência da sociedade em tolher a prática da *corrupção* lamentavelmente não têm obtido o resultado almejado. A principal causa tem sido a certeza da impunidade por quem pratica esses atos. O corrupto sabe que não será efetivamente punido e que o “benefício” auferido com o ato de *corrupção* compensa o risco de ser, de fato, punido.

O combate à *corrupção* requer mais do que leis – requer uma sociedade formada por cidadãos probos e participantes das decisões do Estado que cobrem dos seus representantes que lutem pelos direitos e pelos benefícios de seus eleitores.

As respostas definitivas as indagações levantadas, se é que existem, dependerão unicamente de como se fará o uso deste dispositivo normativo que se originou através do povo movido pela indignação frente à imoralidade, ou amoralidade política vigente. Se for usado mal ele será como tantas outras leis que não cumpriram sua função – o que não se pode admitir –, sendo que, poderá servir até como meio de enalço por maus políticos, diante das falhas institucionais que infelizmente não se pode fingir não existirem. Entrementes, se a Lei Complementar nº 135/2010, assim como os demais institutos disponíveis forem bem usados, poder-se-á estar caminhado pra um período áureo da política brasileira.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: CEPAL – IPEA, 2011.

BIGNOTTO, Newton. *Corrupção e opinião pública*. In: AVRITZER, Leonardo (Org.); FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 15-42.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal ADI nº 4578, ADC 29 e 30. Relator: Ministro Luiz Fux, 25 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>. Acesso em 15 jun. 2012.

CARVALHO, José Murilo de. *Passado, presente e futuro da corrupção brasileira*. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). et. al. **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. Da UFMG, 2012, p. 200-205.

DELFORGE, Thaisa C. dos Santos. **A governança pública no combate à corrupção**. Brasília: Controladoria Geral da União. Esaf, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. *Marcos teóricos da corrupção*. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). et. al. **Corrupção: ensaios e críticas**. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. Da UFMG, 2012, p. 299-306.

FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo (Org.); FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 133-162.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade**: causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

LEAL, Rogério Gesta. Poder local e participação social: uma difícil equação? In: COSTA, Marli Marlene Moraes da (Org.); LEAL, Mônia Clarissa Henning (Org.). **Direitos sociais & Políticas Públicas**: desafios contemporâneos. Tomo 12. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2012. p. 307-326.

LOUREIRO, Maria Rita Garcia; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. 1. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

MELO, Carlos Ranulfo. Corrupção Eleitoral. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). et. al. **Corrupção**: ensaios e críticas. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. Da UFMG, 2012, p. 314-320.

PERUZZOTTI, Enrique. *Accountability*. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). et. al. **Corrupção**: ensaios e críticas. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. Da UFMG, 2012, p. 401-406.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Perspectivas para o controle social e a transparência da Administração Pública**. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: monografias vencedoras. Brasília: Tribunal de Contas da União. Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

VILLA, Fernando Gil. **La Cultura De La Corrupción**. Maia Ediciones: Calle del Gobernador/Madrid. 2008.