



ISSN 16795547

JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAZONAS

Revista de Jurisprudência do TRE-AM - Nº 9 - 2008

Revista de

Jurisprudência

do Tribunal Regional Eleitoral
do Amazonas

MANAUS, Nº9 - 2008

A TRANSPARÊNCIA NO FINANCIAMENTO ELEITORAL. A SITUAÇÃO BRASILEIRA

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. O conteúdo da transparência no financiamento eleitoral. 3. A publicidade transparente. 4. O conteúdo da prestação de contas transparente. 5. O órgão de controle transparente. 6. A participação popular no controle do financiamento eleitoral. 7. Perspectivas para o aperfeiçoamento da transparência no financiamento eleitoral brasileiro. 8. Conclusão. 9. Bibliografia.

Bruno César Lorencini*

1 INTRODUÇÃO

O processo eleitoral é o principal instrumento de efetivação do princípio democrático no modelo representativo, pois é por seu intermédio que o ideal da soberania popular é aplicado no plano concreto das democracias ocidentais contemporâneas. Por mais que se tenham críticas à fórmula da democracia representativa, negando que esta propicie o autogoverno do povo, mas, ao revés, garante o poder de uma minoria, a teoria política contemporânea já a reconhece como a única viável, enxergando no processo eleitoral a via de aperfeiçoamento e aproximação da democracia real e praticável dos ideais constantes em seu sentido etimológico.

Entretanto, para que seja qualificado como democrático, o processo eleitoral deve se desenvolver sob uma série de pressupostos que garantam, dentre outros objetivos, a realização de uma disputa livre, justa e competitiva, permitindo a alternância no poder e a concretização da vontade popular. Neste sentido, um sistema eleitoral asséptico, isento de virulências como o abuso do poder econômico e a corrupção política, é uma condição necessária, embora não única, para que se afirme um regime de governo como democrático.

A partir de tal premissa, torna-se fácil vislumbrar a importância de um controle rígido de todas as facetas do processo eleitoral, principalmente aquelas nas quais há maior possibilidade de influência de interesses e desvio de finalidade, sendo, dentre estas, o fator financeiro

* Procurador Federal dos quadros da Advocacia Geral da União. Mestre em Direito Político e Econômico.

talvez a que gere maiores dificuldades aos intérpretes e aplicadores da lei. Tais dificuldades nascem da necessidade de se equilibrar o necessário controle do fluxo financeiro no processo com a garantia da liberdade da candidatura, impedindo que o excesso de restrições nulifique a liberdade de expressão de partidos e candidatos, prejudicando o ambiente de disputa característico da campanha eleitoral.

Surge, portanto, a questão nevrálgica do financiamento eleitoral: como permitir a capitalização dos partidos políticos e candidatos de forma consonante aos anseios do regime democrático, ou seja, como permitir a ampla difusão da candidatura, de forma que as informações cheguem ao maior número possível de eleitores, possibilitando a melhor qualidade na escolha do voto, sem, entretanto, comprometer a lisura e a idoneidade da disputa, impedindo que a capacidade econômica do concorrente ou eventual ação corruptora sejam os fatores determinantes para o sucesso no pleito?

A resposta que desde já se finca é a otimização da **transparência** no processo eleitoral, pois é este o instrumento efetivamente democrático de controle. De fato, a transparência permite o acesso difuso ao fluxo financeiro no pleito, possibilitando aos eleitores a ciência de como seus candidatos e respectivos partidos vêm se capitalizando para o custeio da candidatura e de quais são os agentes econômicos que maiores aportes lhe destinaram. Enfim, os eleitores obtêm a fundamental prerrogativa de ponderar com quais interesses seus candidatos estariam se comprometendo uma vez eleitos.

Defender a transparência em um processo de decisão ou em qualquer seara institucional não traduz qualquer novidade, tendo, inclusive, sabor de lugar-comum fundamentar qualquer crítica na “falta de transparência”. Ora, partindo de um conceito etimológico, entendendo *transparente* como “o processo, informação ou atividade que todos podem ver, acompanhar ou saber”,¹⁴ fica fácil apreender no plano subconsciente a idéia do que seja transparência; difícil, contudo, é definir, diante do objeto de análise, quais os mecanismos necessários para torná-lo transparente.

Na verdade, definir o grau de transparência que um objeto deve ter depende, primeiro, da compreensão do plano axiológico em que se situa, equacionando todos os interesses e objetivos a serem alcançados; isto

14 Dicionário Larousse da Língua Portuguesa, p. 863.

porque a garantia da transparência implica, via de regra, a observância de uma série de deveres jurídicos que, muitas vezes, caminham em direção oposta a valores como celeridade, eficiência e direito fundamentais, como privacidade e intimidade.

Em suma: transparência é um conceito aberto, cuja concretização dependerá fundamentalmente do objeto de aplicação. Poderá assumir o *status* de princípio, ser aplicado como regra, ou ser derogado em razão de valores preponderantes, conforme o caso concreto.

Fácil compreender o aqui exposto quando se raciocina no plano concreto do objeto; tome-se como exemplo a sociedade empresarial, se é possível afirmar de modo geral que a transparência também é um valor a ser preservado em suas atividades, com certeza o grau exigido para as atividades de sociedades limitadas ou anônimas de capital fechado é muito menor do que o demandado para uma empresa de capital aberto; isto porque na primeira situação, salvo situações excepcionais, os interesses envolvidos se restringem aos sócios e àqueles que mantêm relações jurídicas com a sociedade; por outro lado, a empresa que tem suas ações negociadas em bolsa de valores atrai interesses de toda a sociedade, Estado e mesmo do mercado internacional.

Destarte, se é razoável exigir-se rígidos deveres de transparência das sociedades anônimas de capital aberto – como administração profissional, desconcentração acionária, amplo direito a voto, ampla publicidade¹⁵-, a mesma razoabilidade não se encontra em equivaler tais deveres às sociedades limitadas ou anônimas fechadas, ante a diferença no grau de valores e interesses envolvidos.

No âmbito da Administração Pública, a transparência vem ganhando status de princípio geral, representando:

O ritual de passagem de um modelo de administração autoritária e burocrática à administração de serviço e participativa, em que a informação sobre todos os aspectos da Administração Pública é o pressuposto fundamental da participação.¹⁶

15 Amplamente difundida no mercado mundial de capitais, com origem no norte-americano, a tendência de se exigir das empresas de capital aberto altos níveis de “governança corporativa”. Sem um conceito fechado, a idéia de governança corporativa se traduz na observância de premissas de administração transparente e profissional, vedação a ações preferenciais sem direito a voto, amplo grau de publicidade das atividades sociais, dentre outros valores. Na Bolsa de Valores de São Paulo, a maior no Brasil, criou-se níveis de mercado, que funcionam como um “índice de governança corporativa” das empresas. Maiores informações no site www.bovespa.com.br.

16 MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência Administrativa*, p. 05.

No direito administrativo, em que se apontam fases evolutivas a partir da *administração regaliana* do absolutismo – voltada apenas ao interesse do rei soberano, passando pela *administração burocrática* do estatismo – voltada ao interesse do Estado, até se alcançar a *administração gerencial* da democracia – voltada ao interesse da sociedade –, o princípio da transparência caracteriza-se como um dos valores a serem preservados para a transição juspolítica da segunda à terceira fase – da administração burocrática para a gerencial.¹⁷

No dizer de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, no contexto da Administração Pública:

O princípio da transparência é instrumental para a realização dos princípios da participação e da impessoalidade, na medida em que permite a efetiva aplicação dos dois tipos de controles da Administração Pública: *estatais*, efetuados por si própria e pelos demais poderes, e *sociais*, pelos cidadãos e pelas entidades da sociedade civil.¹⁸

Valer dizer que, assim como não é possível definir um conceito abstrato e fechado de transparência sem considerar o objeto concreto, também não é possível concluir, *a priori*, quais são os efeitos causados por sua aplicação. Assim, se no âmbito da Administração Pública, a adoção de medidas de transparência serviu para superar “em eficiência e economicidade as pesadas soluções burocráticas criadas há mais de um século e ainda hoje empregadas”,¹⁹ no caso do direito empresarial por vezes elas podem ser consideradas contrárias aos objetivos de dinamismo e lucratividade que, como regra, caracterizam as relações jurídicas nesta área. A transparência pode, assim, ser causa de desburocratização ou exatamente o reverso; tudo, novamente, dependerá da matéria em que será aplicada.

Quanto aos mecanismos de implementação da transparência, o raciocínio se mantém, identificando-se os mais propícios conforme o plano axiológico do objeto, e de acordo com os objetivos que se pretende alcançar. A idéia primeira que vem à mente é a de *publicidade*, no sentido de conferir ciência a todos os interessados e potenciais interessados, do ato ou processo desenvolvido. Outros mecanismos ressaltados são os da

17 Conforme MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*, p. 17.

18 *Ibidem*, p. 25.

19 *Ibidem*, p. 25.

motivação das decisões e o da participação dos interessados nos controles dos atos e processos.²⁰ Ressalte-se, contudo, que tais mecanismos, embora possam ser citados como de senso geral, vão variar em sua aplicação conforme a episteme focada.²¹

Considerando todo o exposto até aqui, pode-se definir como primeira premissa para o enfrentamento do tema deste artigo a de que é a partir da compreensão do objeto que se define o grau de transparência que lhe é devido, quais os efeitos repercutidos por sua aplicação, e, outrossim, quais os mecanismos propícios à sua plena concretização nos limites por aquele fixados.

Pois bem, o objeto que ora enfrentamos é o regime jurídico do financiamento eleitoral, delineado por suas três áreas de normatização – os gastos eleitorais, a arrecadação de recursos e o sistema de controle.

2 O CONTEÚDO DA TRANSPARÊNCIA NO FINANCIAMENTO ELEITORAL

Nas palavras de González-Varas, a transparência na gestão da atividade econômica das formações políticas é “a base para impedir a corrupção e aumentar a confiança dos cidadãos no Estado e na política”.²²

Fulco Lanchester, por sua vez, destaca que o ordenamento democrático impõe que a realização da vontade popular e do sufrágio universal ocorra perante uma arena caracterizada pela transparência.²³

Monica Herman Salem Caggiano destaca que o controle do financiamento da atividade político-partidária eleitoral deve se mostrar “assecuratória da *transparência* das operações contábeis, identificando eventuais vínculos com lobistas e também o destino do dinheiro”.²⁴ (grifo da

20 Segundo Wallace Paiva Martins Júnior, o princípio da transparência administrativa, “à míngua de clara e precisa denominação normativo-constitucional, resulta como valor impresso e o fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, como princípios constitucionais especiais ou subprincípios que o concretizam”. *Transparência administrativa*, p. 17.

21 A publicidade, assim, pode ser ampla – envolvendo todo o processo –, ou restrita – apenas atos determinados –, direcionadas de forma difusa à sociedade ou focadas em um grupo específico; a motivação, por sua vez, pode ser exigida quanto a todos os atos decisórios ou somente em relação àqueles que envolvam supressão ou restrição de direito de terceiros.

22 No original: “*La transparencia en la gestión de la actividad económica de los partidos políticos es, sin duda, la base para impedir la corrupción y aumentar la confianza de los ciudadanos en el Estado y en la política.*” Tradução nossa. *La financiación de los Partidos Políticos*, p. 149.

23 No original: “*Negli ordinamenti democratici la concezione della sovranità popolare e l’universalità del suffragio identificando, invece, un’arena che normativamente deve rispondere a specifiche caratteristiche di trasparenza ed eguaglianza delle opportunità tra i concorrenti.*” Tradução nossa. *Finanziamento della politica e corruzione*, p. 13.

24 *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*, p. 138.

autora).

Verificando outros importantes estudiosos da área, parece difícil encontrar alguma opinião que negue a importância da *transparência* na seara da atividade eleitoral e partidária, em especial no campo da arrecadação de recursos financeiros e correlatas despesas. Assim, parece evidente que a transparência possui conteúdo principiológico no microsistema do financiamento eleitoral,²⁵ pois se configura como mandamento nuclear: “disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, definindo a lógica e racionalidade do sistema normativo que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico”.²⁶

Entretanto, se é ponto resolvido que a transparência deve ser assegurada, questões surgem quando indagamos acerca de qual é exatamente o papel por ela exercido no controle do financiamento eleitoral, quais os efeitos esperados por sua aplicação e, principalmente, quais os mecanismos hábeis a concretizá-la.

Quanto à primeira questão formulada, parece-nos que a transparência atua como o principal meio, o instrumento essencial do controle do financiamento eleitoral.

Explicando melhor a assertiva, já assentamos em sede introdutória que a democracia eleitoral e representativa, entendida como a possível no plano real e identificada como poliarquia por Robert Dahl, sofre críticas em relação ao seu afastamento dos ideais democráticos prescritivos; quer dizer, levando em conta o ideal conceitual de “governo do povo”, alguns críticos do sistema político vigente argumentam que o instituto da representação implica distorções relativas à participação popular nas decisões e à concentração de poder nas mãos das elites, no que realmente têm certa razão.

Destacamos, contudo, que é viável, dentro da própria estrutura do sistema – principalmente porque sua superação até hoje não foi possível –, encontrar mecanismos que atenuem tais distorções, aproximando a chamada democracia real de seus pressupostos ideais. Dentre tais mecanismos, o principal é o que definimos como processo eleitoral democrático, o qual depende, para sua efetivação, do cumprimento de uma série de pressupostos.

25 A qualificação das normas sobre financiamento eleitoral como integrantes de um microsistema jurídico foi enfrentada no capítulo segundo, ao qual remetemos o leitor.

26 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, p. 476-477.

O processo eleitoral exerce tal papel exatamente por ser ele o principal instrumento de participação popular no sistema democrático representativo, pois é o que permite que o povo *exerça efetivo controle sobre seus candidatos e partidos*, punindo-os ou premiando-os da forma mais sensível em um ambiente democrático, que é exatamente a outorga ou retirada do poder político.

Cientes de tal prerrogativa do povo, os detentores do poder sempre levam em conta as condições em que atuam, ponderam sobre a capacidade de seus concorrentes e sobre a avaliação de sua base eleitoral, em especial quanto às suas reações em relação às decisões tomadas, o que a literatura política vem chamando de “regra das reações antecipadas”.

Esta pequena digressão nos serve para demonstrar *quê⁷ o responsável final pelo controle político em todos os seus aspectos é o povo, e dentro disto inclui-se o processo eleitoral e seu financiamento*. Voltando, portanto, à questão da transparência, seu papel é exatamente possibilitar que o povo exerça sua prerrogativa de controlar os partidos e candidatos, mediante a principal arma democrática, que é o voto.

Colocada a premissa de que, no ordenamento democrático, o principal responsável e interessado pelo controle do financiamento eleitoral é o povo, e que a transparência é exatamente o instrumento-chave para possibilitar tal atividade, chegamos à segunda questão supramencionada, qual seja, quais os efeitos esperados da aplicação do princípio da transparência no financiamento eleitoral?

O primeiro efeito esperado é exatamente que o maior número possível de eleitores tenha ciência das operações financeiras realizadas por seus partidos e candidatos e, mais do que isso, sejam capazes de compreender – sem que para isto necessitem de conhecimento técnico ou excepcional – o conteúdo das informações prestadas. Robert Dahl endossa tal assertiva ao exigir como critério de um processo democrático a existência do que chama de “entendimento esclarecido”, que é exatamente a possibilidade do indivíduo, dentro de limites razoáveis, ter a oportunidade efetiva de compreender a política exercida pelo partido ou candidato e as conseqüências dela advindas.

Tal pressuposto é fundamental para compreender, por exemplo, o que deve conter uma prestação de contas efetivamente transparente.

27 PERISSINOTTO, Renato M. Hannah Arendt, Poder e a crítica da “tradição”, p. 10. Acesso site: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n61/a07n61.pdf>, em 11/02/2008.

Bastaria para tanto a mera inserção de dados genéricos – expressando valores globais de recursos arrecadados e gastos efetivados –, com posterior publicação em um diário oficial do Estado, cuja circulação é notoriamente restrita? Ora, no rigor dos termos, não se pode alegar que em tais situações não houve publicidade ou contabilidade regular, as contas foram apresentadas de forma consonante com as regras contábeis e foram devidamente publicadas; adotando, contudo, como pressuposto de análise o princípio da transparência, evidente que tais atos não são suficientes para sua concretização, uma vez que tais informações não estariam, sequer potencialmente, ao alcance de todos os eleitores, bem como não ocorreria a efetiva compreensão de seu conteúdo, pois de que adianta saber dos valores globalmente arrecadados ou gastos, se não for identificado de onde vieram e para onde foram referidos recursos.

Outro efeito esperado é que a asseguuração da transparência no financiamento eleitoral tenha o efeito preventivo quanto a desvios nocivos à assepsia e igualdade de oportunidades no processo eleitoral, especialmente em relação ao abuso de poder econômico e à corrupção política. De fato, a redução dos espaços para o acobertamento das atividades abusivas e corruptas só é possível quando lhes é conferida maior exposição, aumentando as chances de detecção, seja pelos órgãos de fiscalização, seja por qualquer interessado. Neste sentido, Monica Herman Salem Caggiano afirma:

Em verdade, falar em dinheiro como fator de corrupção no campo das campanhas eleitorais é mero simbolismo. A luta que nesses domínios é travada constitui pura disputa de poder ou em busca de prestígio. Portanto o dinheiro comparece como algo instrumental, o meio que viabiliza alcançar o poder, o prestígio ou outros objetivos perseguidos. Por isso, relevante é identificar a sua origem, como, ainda, o seu destino, ou seja, como é gasto, pois essa é a trilha que irá desvendar a linha utilizada para a conquista de influência a ser convertida em outras vantagens e recursos próprios da esfera do poder político²⁸(grifos nossos).

É ainda um efeito esperado da adoção de técnicas de transparência a recuperação da confiança do povo na atividade política, muitas vezes abalada em países nos quais a corrupção e abuso de poder econômico na

28 Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais, p. 224.

política são vistos como sistêmicos,²⁹ ou ainda nos casos em que o Estado precisa reagir diante de graves escândalos na seara do financiamento eleitoral. Neste sentido, Veronique Pujas e Martin Rhodes afirmam: “é evidente que a restauração da confiança pública nos partidos políticos requer que eles demonstrem e encontrem novas e transparentes formas para o financiamento partidário”.³⁰

Colocados quais os efeitos esperados, resta ponderar acerca dos mecanismos necessários para alcançar a transparência do financiamento; quais são os caminhos a serem percorridos por Estado, partidos, candidatos e órgãos fiscalizadores no intuito de assegurar o direito precípua do povo de exercer o controle por meio do voto?

Desde já esclarecemos que não há uma resposta pronta e conclusiva para tal questão, e é este exatamente o ponto nevrálgico de nossa discussão. É importante fixar a idéia de que os mecanismos de controle são instrumentos previstos na legislação para concretizar a transparência do financiamento eleitoral, a qual, por sua vez, é o meio necessário para que o povo exerça o controle por meio do voto, conforme expusemos linhas acima.

Para ilustrar nosso entendimento, apresentamos o seguinte quadro:



Adotando este raciocínio, podemos afirmar com tranquilidade, que um mecanismo de controle só será válido e eficiente, do ponto de vista democrático, caso este vise proporcionar transparência no financiamento eleitoral, e, para tanto, alguns pressupostos devem ser observados.

29 Veronique Pujas e Martin Rhodes, que este é o caso da Itália, em que o sistema de financiamento partidário degradou-se a ponto de causar uma “corrupção sistemática”; segundo os autores: “The Italian system of *lottizzazione* afflicted the entire political system, involving parties from all parts of the ideological spectrum in dividing the spoils of corrupt fund-raising among themselves”. *Party Finance, Corruption and Scandal*, p. 86.

30 No original: “It is clear that a restoration of public confidence in political parties requires that they seek and find new and transparent forms of party financing”. *Party Finance, Corruption, and Scandal*, p. 41.

Nosso objetivo, nos itens a seguir, será exatamente discutir os principais mecanismos de concretização da transparência, discutindo quais os pressupostos para que alcancem tal condição, enfrentando a forma como foram adotados no ordenamento jurídico brasileiro ou questionando a necessidade de adotá-los quando não os tiverem sido.

Considerando os pressupostos já fixados de que não basta para garantir a transparência a mera publicidade das contas – embora esta seja fundamental –, mas também a fácil compreensão de seu conteúdo, a existência de controle efetivo pelo órgão fixado em lei e, outrossim, a possibilidade do eleitor também participar de tal controle, destacamos para análise quatro importantes mecanismos, que embora não esgotem, de forma alguma, as possibilidades, quando aperfeiçoados já contribuem muito para um modelo de financiamento transparente.

Analisaremos, portanto, sob a ótica do princípio da transparência, na ordem, a publicidade das contas, o conteúdo da prestação de contas, a natureza do órgão de controle e, por fim, a participação popular no controle.

3 A PUBLICIDADE TRANSPARENTE

Parece evidente que não basta para atender ao princípio da transparência a mera publicação das contas de partidos e candidatos em um órgão oficial de imprensa, com circulação notoriamente restrita. Embora tal expediente já tenha sido muito utilizado no tratamento da matéria, no que o Brasil é um bom exemplo, a legislação vem evoluindo no sentido de não mais se satisfazer com a mera publicidade formal, passando a exigir que, ao menos no plano potencial, seja viável ao maior número possível de eleitores a captação das informações prestadas.

Uma primeira solução em tal sentido, até certo ponto óbvia, é exigir que a publicação das contas ocorra em meio à ampla difusão, como jornais de grande circulação ou emissoras de rádio e televisão. Não é possível, contudo, deixar de considerar que há um fator impeditivo para tal exigência, que é exatamente o alto custo que acarretaria aos candidatos e às formações políticas, invertendo a lógica atualmente defendida para o financiamento do processo eleitoral, que é exatamente a redução dos gastos.

Por outro lado, pondera-se até que ponto uma *publicidade ostensiva*, no sentido de que esta se faça chegar até o interessado, seja

mais eficiente – ao menos no tema abordado –, do que uma *publicidade disponível*, ou seja, que os dados restem disponibilizados de forma que o interessado, sem qualquer embaraço ou burocracia, os acessem a qualquer momento, dentro de um prazo razoável.

Importante relembrar, neste ponto, a idéia de direito à informação no processo eleitoral democrático. Segundo Sartori são díspares os conceitos de *opinião do público* e *opinião entre o público*.³¹ O primeiro seria fenômeno relacionado à formação da opinião a partir do público, seja mediante a utilização de informações disponibilizadas pelos meios de comunicação ou mesmo por identificação com grupos de referência, ou seja, trata-se de fenômeno autônomo a desígnios imperativos.³² No caso da *opinião entre o público* seria a produzida por um centro e difundida no seio social, sendo o mecanismo utilizado por regimes totalitários, embora não exclusivamente por estes, na intenção de provocar a unidade de opinião, o que evidentemente favorece o domínio do poder. Sartori conclui que, para os anseios democráticos, uma opinião pública de formação livre e autônoma é a mais benéfica, sendo talvez o que garanta sua manutenção, evitando o retrocesso autoritário. Considerando que a formação da opinião pública sobre determinado objeto é fenômeno estritamente ligado ao grau de informação disponível e, por evidente, à qualidade de tal informação; e que a exigência de que parta do candidato ou partido a iniciativa de publicar suas informações em meios de comunicação em massa, com altos custos, enseja evidente risco de alterações na extensão e qualidade das informações prestadas, seja para redução de custos ou para acobertamento de dados; parece inequívoco que o melhor caminho a ser traçado para otimizar a transparência na publicidade dos dados sobre financiamento eleitoral seja: (i) que esta reste disponível – da forma mais ampla possível, desburocratizada e sem grandes empecilhos para acesso, como grande deslocamento – para acesso ao público em geral, sem restrições de ordem subjetiva ou objetiva; (ii) que a quantidade e qualidade das informações prestadas seja garantida pelo órgão de controle; e (iii) que todo este processo não eleve demasiadamente os custos para partidos e candidatos.

31 SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. Vol.1 – o debate contemporâneo, p. 37.

32 Refere-se, aqui, a qualquer partido, entidade, qualquer tipo de coletividade ou mesmo indivíduo que tenha algum valor a si agregado, que influencie na formação da opinião pública; cite-se como exemplo grupos religiosos conservadores, associações de homossexuais, entre outros.

Quanto ao primeiro item, referente à disponibilização ampla e irrestrita das informações, parece que a modernidade trouxe o meio de comunicação perfeito para tal finalidade: a rede mundial de computadores – internet.³³ Embora não se possa afirmar que o acesso à internet é franqueado à totalidade da população mundial, não seria exagero afirmar que a cada dia se aproxima mais disso.

A realidade brasileira atual é que boa parte da população já tem referido acesso,³⁴ o que indica a importância de se utilizar tal instrumento, por seu baixo custo e eficiência, na divulgação de gastos eleitorais. Outros meios, ainda, são desejáveis, como o livre acesso aos dados nas sedes dos órgãos eleitorais, dos partidos ou em outros locais públicos que disponibilizem, de forma simplificada e rápida, as informações para consulta de qualquer interessado. Não são descartadas, ainda, hipóteses como o atendimento telefônico, envio postal, dentre outros meios que, a baixo custo, possibilitem a ampla difusão dos dados. Bastaria, portanto, o interesse do eleitor em se inteirar de tais informações – o que, na verdade, é o passo mais difícil para aperfeiçoar a democracia –; o acesso e a compreensão de seu conteúdo não seriam, de forma alguma, dificultados.

Quanto à garantia pelos órgãos de controle da quantidade e qualidade das informações, é fundamental que seja observado um conteúdo mínimo nas contas prestadas, o que será tratado no próximo item; importante, contudo, ressaltar aqui que a fiscalização deve ser ativa no sentido de verificar se as informações são mantidas disponíveis de forma contínua, por um prazo razoável, e se os requisitos de

33 A Revista *Veja* publicou na edição de 04/06/2008 reportagem acerca dos benefícios do uso da Internet nas campanhas eleitorais, destacando sua ampla utilização nas eleições primárias americanas, constatando, com dados empíricos, como a melhor utilização dos recursos da rede mundial de computadores tem influenciado na captação de recursos pelos candidatos junto aos doadores. O artigo destaca que o candidato democrata, Barack Obama, tornou-se o líder de arrecadação de doações privadas para campanha mediante a utilização de recursos da Internet, que permitem a pessoas físicas simpatizantes efetuarem pequenas doações diretamente pelo site da campanha. A arrecadação de 263 milhões de dólares por Obama era, até então, 47% composta por doações de até 200 dólares realizadas por pessoas físicas, a maioria via Internet. Edição 2063 – ano 41 – nº 22, Editora Abril.

34 Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgados em 23/02/2008, 32,1 milhões de brasileiros, cerca de 21,9% da população acima dos 10 anos de idade, já utilizaram a rede mundial de computadores, a *Internet*, no país. O número é expressivo, e coloca o Brasil como o primeiro país da América Latina e o quinto no mundo no uso da *Internet*. Se for considerado, no entanto, o número de internautas em relação à população do país, a situação relativa do país é bem diferente. Nesta avaliação, o Brasil ocupa a 62ª posição mundial e a quarta na América Latina, sendo ultrapassado pela Costa Rica, Guiana Francesa e Uruguai. Notícia obtida no site www.agenciabrasil.gov.br, acesso em 20/05/2008.

desburocratização, ampla difusão, diversidade de meios e linguagem simplificada estão sendo observados, possibilitando-se a qualquer interessado a provocação do órgão de controle para denunciar irregularidades nesta seara.

Por fim, quanto à inexistência de sobrecarga nos custos do processo eleitoral em razão de tais deveres de publicidade, esta pode ser alcançada exatamente mediante a adoção da *técnica de disponibilizar os dados*, ao invés de exigir sua inserção por partidos e candidatos em meios de comunicação em massa – como jornais de grande circulação, além da priorização de meios menos custosos, contudo eficientes, como é o caso das páginas da Internet, divulgação em sedes de órgãos públicos ou dos próprios partidos, envio postal das informações após solicitação, dentre outros.

O ordenamento brasileiro em relação à publicidade das contas eleitorais vem sendo aperfeiçoado ao longo do tempo, ganhando destaque neste aspecto o artigo 28, §4º da Lei nº 9.504/97, incluído pela mini reforma no sistema de financiamento eleitoral produzida pela lei nº 11.300/06, *in verbis*:

§ 4º Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante a campanha eleitoral, a divulgar, pela rede mundial de computadores (internet), nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, relatório discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, e os gastos que realizarem, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim, exigindo-se a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados somente na prestação de contas final de que tratam os incisos III e IV do art. 29 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006).

Percebe-se que o legislador procurou prestigiar os pontos supralentados, elegendo a Internet como um espaço adequado para a consulta dos dados pelo eleitorado, e, mais, determinou que a publicação seja realizada em sítio criado pela Justiça Eleitoral para este fim específico, que, por óbvio, terá plenas condições para controlar a qualidade e quantidade das informações prestadas, verificando se o seu conteúdo abarcou todos os dados exigidos no dispositivo.

A norma em comento reproduz inegável avanço do ordenamento brasileiro no sentido de concretizar o princípio da transparência na publicidade eleitoral das contas, entretanto, sua eficácia e efeitos concretos somente poderão ser verificados a partir das eleições municipais de 2008, quando será aplicada de forma cogente pela primeira vez.

4 O CONTEÚDO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS TRANSPARENTE

Prestar contas é dever essencial daquele que administra recursos que não são de sua titularidade, sobre os quais, portanto, não tem disponibilidade. A função da prestação de contas é o “relacionamento e documentação comprobatória de todas as receitas e todas as despesas referentes a uma administração de bens, valores ou interesses de outrem, realizada por força de relação jurídica”.³⁵

Evidente, portanto, que o cumprimento do dever de prestar contas não se subsume, somente, na informação das receitas e despesas globais, mas, sobretudo, na comprovação das origens e destinos dos numerários, via documentação idônea para tanto. E tal dever ganha peculiaridades quando nos situamos no campo do financiamento eleitoral, permeado de limites e proibições quanto aos gastos que podem ser efetivados, e quanto aos recursos que podem ser arrecadados, conforme vimos ao longo deste estudo. Apenas para recolocar o tema, vale lembrar que no campo dos gastos eleitorais, podem ser impostas limitações e proibições de natureza subjetiva – relacionada a quem pode efetivar a despesa, temporal – tocante ao período em que realizado o gasto, e objetiva ou material – referente ao bem ou serviço adquirido e sua finalidade vinculada à campanha eleitoral. Da mesma forma, no campo da arrecadação de recursos, iguais limitações ou proibições são possíveis, vedando-se que certas pessoas ou entidades figurem como financiadores de campanha – natureza subjetiva, que somente durante certo período sejam permitidas doações – natureza temporal, e que apenas certos bens ou serviços, e até determinado valor, possam ser doados – natureza objetiva.

Somente afigura-se válida, portanto, a prestação de contas que permita que os órgãos de controle e, de forma indireta, a sociedade, verifiquem se todos os limites e proibições pertinentes à arrecadação e aplicação de recursos durante a campanha eleitoral foram observados; e

35 THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*, vol. III, p. 85.

isto somente será possível com o fornecimento de dados e documentos que permitam identificar: (i) quais foram os financiadores dos partidos e candidatos, identificando-os de forma suficiente para eventual fiscalização pelo órgão de controle; (ii) qual o montante que cada financiador doou, para verificar se os limites quantitativos impostos foram observados; (iii) quais os destinos das despesas efetuadas, comprovando-se sua natureza e se os bens ou serviços adquiridos foram efetivamente aplicados na campanha; (iv) qual o montante global referente a cada despesa, para a apuração da observância de eventuais limites e restrições quantitativas. Tais dados são apenas um conteúdo mínimo, pois quanto maior a riqueza de informações, melhor estará atendido o princípio da transparência.

É possível encarar a prestação de contas como um verdadeiro procedimento, assim compreendido como uma seqüência de atos voltada a uma finalidade, a qual é exatamente a aprovação das contas pelo órgão de controle, atestando a regularidade do financiamento do candidato e do partido. Como ato inicial do procedimento está a elaboração de um relatório com todos os dados relatados no parágrafo – além de outros considerados relevantes pela legislação, o qual deve vir acompanhado de documentação probatória idônea.

Quanto ao relatório, além da observância de princípios contábeis, este deve buscar, ao máximo, fazer-se claro para qualquer interessado, mesmo que não dotado de conhecimentos técnicos de contabilidade. A análise, aqui, leva em conta o homem mediano, razão pela qual o que se deve priorizar é a linguagem simples, sem tecnicismos, sendo os dados apresentados em uma seqüência e forma lógicas e claras. Os doadores devem ser identificados de forma completa, preservando-se apenas dados que possam afetar sua privacidade, como telefone e endereço, devendo ser descrita cada doação, especificando seu valor em pecúnia ou estimando-o no caso de doação de outros bens ou serviços. Na legislação brasileira, os recursos de origem não identificada não poderão ser utilizados pelos candidatos ou comitês financeiros, sendo que assim será caracterizada a falta de informação de dados como os números de inscrição no CPF ou CNPJ.³⁶

Ademais, as contas devem ser elaboradas de forma separada, especificando o montante de cada ingresso e saída, para que se verifique o atendimento dos limites específicos de arrecadação e despesa, não sendo

³⁶ Artigo 25 da Resolução nº 22.715/08. O §2º de referido artigo dispõe que os recursos de origem não identificada serão caracterizados como sobras de campanha.

suficiente a menção global dos valores.

Quanto à parte documental, o melhor caminho é a padronização, fornecendo o próprio órgão de controle um modelo de documento que atenda todos os requisitos para a boa comprovação dos valores de entrada ou saída. Esta foi a solução adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral brasileiro, que criou os chamados “recibos eleitorais”, documentos oficiais que viabilizam e tornam legítima a arrecadação de recursos para a campanha eleitoral, considerando-os imprescindíveis seja qual for a natureza do recurso, não se eximindo desta obrigação aquele que, por qualquer motivo, não disponha dos recibos.³⁷ No que toca aos gastos eleitorais, para estes devem ser emitidos, em nome do candidato ou comitê financeiro, nota fiscal ou recibo, este último quando permitir a legislação fiscal.³⁸

A lei eleitoral brasileira é tímida no tocante à regulamentação do conteúdo da prestação de contas, cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral, via resolução, suprir tal omissão. Na resolução nº 22.715/2008, referente às eleições municipais a serem realizadas no ano de 2008, o artigo 30 dispõe sobre uma série de documentos que devem instruir a prestação de contas,³⁹ sendo os artigos seguintes responsáveis por traçar todo

Artigo 3º da Resolução nº 22.715/2008 do Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 32 da Resolução nº 22.715/2008 do Tribunal Superior Eleitoral. O parágrafo único do artigo ressalva que as notas fiscais ou recibos dos gastos eleitorais não integrarão a parte documental da prestação de contas, mas poderão ser requeridos, a qualquer tempo, pela Justiça Eleitoral para subsidiar os exames das contas.

Art. 30. A prestação de contas deverá ser instruída com os seguintes documentos, ainda que não haja movimentação de recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro: I – Ficha de Qualificação do Candidato ou do Comitê Financeiro, conforme o caso; II – Demonstrativo dos Recibos Eleitorais Recebidos; III – Demonstrativo dos Recibos Eleitorais Distribuídos, no caso de prestação de contas de comitê financeiro; IV – Demonstrativo dos Recursos Arrecadados; V – Demonstrativo das Despesas Pagas após a Eleição; VI – Demonstrativo de Receitas e Despesas; VII – Demonstrativo do Resultado da Comercialização de Bens e da Realização de Eventos; VIII – Conciliação Bancária; IX – Termo de Entrega à Justiça Eleitoral dos recibos eleitorais não utilizados, acompanhado dos respectivos recibos; X – Relatório de Despesas Efetuadas; XI – Demonstrativo de Doações Efetuadas a Candidatos ou a Comitês Financeiros; XII – extratos da conta bancária aberta em nome do candidato ou do comitê financeiro, conforme o caso, demonstrando a movimentação ou a ausência de movimentação financeira ocorrida no período de campanha; XIII – canhotos dos recibos eleitorais utilizados em campanha; XIV – guia de depósito comprovando o recolhimento à respectiva direção partidária das sobras financeiras de campanha, quando houver; XV – declaração da direção partidária comprovando o recebimento das sobras de campanha constituídas por bens e/ou materiais permanentes, quando houver; XVI – documentos fiscais que comprovem a regularidade dos gastos eleitorais realizados com recursos do Fundo Partidário, na forma do art. 32.

trâmite procedimental para análise e julgamento das contas. Embora as resoluções do TSE apresentem o rigor necessário no trato da matéria, deveria o legislador ordinário ter conferido maior minúcia à questão da prestação de contas, ante seu papel-chave na garantia da transparência no financiamento eleitoral.

O que poderia ser implementado na legislação brasileira, neste aspecto, é um maior rigor.

5 O ÓRGÃO DE CONTROLE TRANSPARENTE

A primeira premissa a ser atendida para que o órgão de controle do financiamento eleitoral seja considerado condizente com os ditames do princípio da transparência é sua absoluta desvinculação política, isto é, sua completa ausência de interesse, ao menos em termos abstratos e teóricos, nos resultados do pleito. Isto significa dizer que não servem para fins de controle órgãos compostos por parlamentares ou governantes, que, como regra, são filiados a algum dos partidos concorrentes no pleito, e que, por vezes, são interessados diretamente na eleição de seus aliados. É possível que órgãos de tal natureza – como é o caso de Tribunais de Contas vinculados ao Poder Legislativo – atuem de alguma forma no controle do financiamento eleitoral, mas tal atuação deve ter natureza complementar, jamais sendo responsável direto pela fiscalização e julgamento das contas de partidos e candidatos.

Além da independência, é fundamental que o órgão de controle seja estruturado de forma condizente com a essencialidade de sua função e com a amplitude do objeto a ser fiscalizado; não basta, assim, atribuir uma série de competências ao órgão de controle, sem que se façam acompanhar de verba orçamentária e estrutura de pessoal e equipamentos compatíveis.

A eficiência do controle exercido está diretamente relacionada às prerrogativas conferidas por lei ao órgão responsável; de fato, cair-se-ia no vazio a estipulação de deveres de fiscalização sem que fosse possível ao fiscal ter acesso a documentos essenciais para tanto. Entra-se, aqui, em um potencial conflito entre o dever de fiscalização do processo eleitoral conferido ao Estado e o direito à privacidade e intimidade das pessoas físicas dos candidatos e dos partidos. Tal tema já foi enfrentado e superado por ocasião do capítulo quinto, quando se assentou que é especialmente

mediante a aplicação do princípio da proporcionalidade que se resolve o potencial conflito, estabelecendo no plano concreto a conciliação das normas, sem que uma nulifique a outra, garantindo que a fiscalização seja rigorosa e eficiente, mas que observe alguns limites essenciais à preservação dos direitos fundamentais da intimidade e privacidade.

As decisões do órgão de controle devem ser motivadas, apresentando-se os fundamentos de fato e direito que justificaram a posição tomada. Ressalte-se, neste ponto, que os candidatos e partidos não são meros objetos de fiscalização, sem direito à manifestação e oposição em relação aos atos do órgão. Ao revés, estes são os maiores interessados, ao menos teoricamente, na assepsia do processo eleitoral e na sua imunização em relação a vícios como o financiamento irregular, a influência indevida do poder econômico ou a corrupção. O direito ao devido processo legal, portanto, deve ser plenamente assegurado nos procedimentos de fiscalização, conferindo-se ampla defesa e contraditório aos investigados, o que, aliás, no caso brasileiro, é assegurado pela norma do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal.⁴⁰

Consonante com tal idéia está a de que as decisões do órgão de controle devem ser públicas, para que não só os diretamente afetados pelas decisões, como todos os potenciais interessados, que no caso do processo eleitoral correspondem a todo o eleitorado, tenham ciência de eventuais processos que estejam em curso em relação aos candidatos e partidos.

Por fim, outro fator importante para um órgão de controle eficiente e transparente é que sua atuação seja especializada, contando em sua estrutura com pessoal habilitado às peculiaridades da função, criando aparato para a constante evolução na eficácia da atividade fiscalizadora, bem como para o aperfeiçoamento das técnicas de solução das lides mais comuns no campo do financiamento eleitoral.

Observadas as premissas supra-apresentadas, dois modelos de órgãos de controle merecem ser citados como referência no campo da transparência. O primeiro deles é o germânico, cujo sistema de controle é afirmado por Santiago González-Varas como “posiblemente el más transparente y de mayor control del mundo acerca de la actividad financiera de los partidos políticos.”⁴¹ A chave do sistema alemão, além do

40 Constituição Federal, Artigo 5º, inciso LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

41 La Financiación de los Partidos Políticos, p. 149.

nível de exigência em relação ao conteúdo do livro de contas, está exatamente no modelo de órgão de controle adotado, consistindo em uma auditoria profissional, independente do Estado, que será a responsável direta pela fiscalização, verificando a regularidade dos gastos e ingressos, dos livros de contas, e o integral respeito por partidos e candidatos às prescrições legais. Após tal controle inicial, aí começa a atuação do Estado com a verificação, pelo Presidente do Congresso, da regularidade dos informes dos auditores, e, após, com a certificação pelo Tribunal de Contas do cumprimento pelo Presidente do Congresso de seu dever de revisão.

O outro modelo referência neste campo, de natureza singular, é exatamente o brasileiro, que tem as funções de fiscalização, consultoria, normatização e administração do processo eleitoral atribuídas a um órgão do Poder Judiciário, que nos sistemas comparados, como regra, somente exerce neste campo sua função precípua, a jurisdicional. Trata-se da Justiça Eleitoral, criada no Código Eleitoral de 1932, que, no dizer de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “marca a sua criação a instauração da honestidade eleitoral, ainda que incompleta, entre nós”.⁴² O renomado autor reconhece a importância da instituição do modelo no Brasil:

De fato, veio a justiça eleitoral realizar em bases imparciais e honestas, seja o alistamento dos eleitores, seja a apuração das eleições e a diplomação dos eleitos. Não se pode dizer que sua simples criação “fez vestal da Messalina”, mas indiscutivelmente deu seriedade aos pleitos. Não acabou com a fraude, mas a reprimiu, reduzindo-a bastante.

As vantagens encontradas no sistema brasileiro são exatamente sua desvinculação política, haja vista estar inserida na estrutura do Poder Judiciário, que é exatamente o poder do Estado que tem a imparcialidade e autonomia asseguradas constitucionalmente; a especialização de suas funções que, embora não sejam exercidas por corpo próprio e independente de juízes,⁴³ estão estritamente ligadas ao direito eleitoral e,

42 Curso de Direito Constitucional, p. 253.

43 Alguns criticam tal fato, como José Jairo Gomes, que afirma: “Apesar do bom desempenho que sempre lhe foi reconhecido, o ideal seria que a Justiça Eleitoral contasse em todas as instâncias com corpo próprio e especializado de juízes. Ideal é que fosse uma justiça autônoma e independente, como são os demais ramos do Poder Judiciário”. Embora se reconheça a crítica do autor em relação à confusão do mesmo corpo de juízes entre justiça comum e eleitoral, entendemos que isto não prejudica a autonomia e independência da última.

de forma reflexa, ao partidário. Acrescente-se, ainda, que o fato de serem os processos litigiosos conduzidos por membros do Poder Judiciário acarreta a boa observância dos princípios do devido processo legal, da motivação das decisões e da segurança jurídica, garantindo-se a imparcialidade nas soluções das lides.

Embora as funções administrativa, fiscalizadora, normativa e consultiva sejam atípicas para o Poder Judiciário, no caso da Justiça Eleitoral elas têm natureza típica. No campo normativo, por exemplo, as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral têm sido instrumentos largamente utilizados na regulamentação do processo eleitoral. É o que esclarece Torquato Jardim:

Ainda que concebida no modelo tipicamente judiciário, vale dizer, com estrutura, forma, pessoal, vestes talares e jargões judiciários, sua tarefa é essencialmente administrativa, e só eventualmente jurisdicional. O processo eleitoral é um processo administrativo, e o que o singulariza é a unicidade do órgão administrativo executor e do órgão judiciário incumbido do seu controle judicial.⁴⁴

Quanto à função normativa especificamente, é importante esclarecer que o poder regulamentar conferido à Justiça Eleitoral deve se limitar à regulamentação dos dispositivos legais, sendo-lhe vedado inovar na imposição de direitos e obrigações a partidos, candidatos ou terceiros.⁴⁵ Eis a razão pela qual algumas críticas ainda são apontadas ao modelo brasileiro, pois muitas vezes a legislação apresenta-se omissa em relação a pontos importantes na regulamentação do processo eleitoral, o que acaba sendo feito por resoluções do Tribunal Superior, muitas vezes afrontando o princípio da legalidade.

A despeito disso, é possível apontar o avanço da legislação brasileira ao instituir a Justiça Eleitoral como órgão de controle do processo eleitoral, em especial no tocante ao fluir financeiro das campanhas eleitorais, acompanhado por tal órgão do início ao fim do período eleitoral.

44 La Financiación de La Política em Iberoamérica, p. 56.

45 Inúmeros doutrinadores corroboram tal afirmação; dentre eles, Lucia Valle Figueiredo afirma que “não há possibilidade, à míngua de lei, de haver restrições, sem afronta cabal ao princípio da legalidade”. *Curso de Direito Administrativo*, p. 68.

6 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO CONTROLE DO FINANCIAMENTO ELEITORAL

Trata-se de crítica comum no âmbito da democracia representativa praticada hodiernamente a questão da exclusão do povo do processo político em geral. Censura-se o fato de o povo ser cerceado no seu direito de participar das principais decisões políticas, o que parece afrontar a concepção etimológica de democracia, pois como é possível aceitar que um *governo do povo* seja viável sem que este efetivamente exerça o papel de governante, conduzindo o destino do Estado e da sociedade?

Evidente que a razão de ser da crítica se encontra no modelo representativo que, ao mesmo tempo em que seleciona alguns para exercerem o poder, exclui o restante de tal prerrogativa. Entretanto, adotando a premissa, já adotada em sede introdutória, de que o governo representativo é o que se afigura possível, assertiva que poucos se propõem a negar, o enfrentamento desta questão deve ser aperfeiçoado no interior do modelo e não em sua pura e simples negação.

A questão da participação não é nova e continua presente no pensamento político contemporâneo, mas as propostas efetivas para aperfeiçoar a democracia neste sentido, como ressalta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, não foram “muito mais longe do que as fórmulas de democracia semidireta, que apenas atenuam o governo representativo”.⁴⁶

A primeira teoria que buscou aperfeiçoar a questão da participação popular no âmbito da democracia representativa foi a que destacou o papel dos partidos neste sentido. Trata-se da teoria da democracia pelos partidos, defendida por Hans Kelsen, pela qual aqueles representam o instrumento de aproximação entre o corpo eleitoral e o poder, concretizando a vontade popular.⁴⁷ Tal teoria, surgida no começo do século XX, embasa a chamada terceira fase da evolução histórica dos partidos políticos, quando estes foram constitucionalizados na maior parte dos sistemas jurídicos, servindo como exemplo o germânico, o espanhol e o italiano.

Nas linhas de tal teoria, o partido passa a ser vislumbrado como ente imprescindível ao funcionamento democrático, e a participação popular se concretiza por seu intermédio, passando o corpo eleitoral a

46 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*, p. 33.

47 KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*, p.63.

votar em propostas de governo elaboradas no seio partidário, restando ao candidato a condição de empregado do partido, que se torna, em última instância, o detentor da representação.

Não foram poucas as críticas a tal doutrina, sendo a mais contundente a de Robert Michels, já apresentada sumariamente no item anterior, que identifica a incontornável degeneração dos partidos pelos próprios elementos que o compõem.⁴⁸ Duverger, na mesma linha, destaca o duplo caráter dos partidos – assim como da maioria dos grupos sociais –, por apresentarem uma “apariencia democrática” e uma “realidad oligárquica”.⁴⁹ O fenômeno da personificação dos partidos políticos, em razão de sua estrutura de comando elitista, cristalizando uma minoria dirigente e uma burocracia que repele sua renovação é a principal causa de arrefecimento do avanço partidário.

A verdade é que, embora os partidos tenham sido definitivamente recebidos como entes necessários ao funcionamento democrático, a tese de que o governo do povo se realiza por seu intermédio não prosperou, ante as constatações pragmáticas já apresentadas.

Permanecendo a insatisfação com a questão da participação popular na democracia representativa, novas teorias “participativas” têm sido debatidas. Tais teorias, que podem ser unificadas sob a tese da implementação *da democracia participativa*, buscam, em suma, encontrar alternativas para concretizar a participação popular nas decisões políticas.

Como destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a diferença da democracia participativa para a semidireta, com seus mecanismos clássicos de referendo, plebiscito e iniciativa popular, está na insistência de que os interessados numa decisão sejam ouvidos pelos órgãos encarregados de tomá-la, seja em audiências públicas ou ouvindo *experts*. O autor destaca, contudo, que tais medidas em nada alteram o fato de que quem tomará a decisão não será o povo.⁵⁰

Na realidade, para substituir o fenômeno representativo pelo direto, que teoricamente seria o que concretizaria o governo do povo, impor-se-ia a criação de condições para que todos os eleitores expressassem sua vontade sobre todas as decisões políticas do Estado. No plano prático, com os recursos da Internet, isto não é de forma alguma impossível. Entretanto, mesmo diante da possibilidade fática, são poucos

48 MICHELS, Robert. Sociologia dos partidos políticos, p. 275.

49 DUVERGER, Maurice. Los Partidos Politicos, p. 163.

50 FERREIRA FILHO, Democracia no limiar do século XXI, p. 34.

os que defendem a chamada *democracia eletrônica*.⁵¹

Sartori destaca que a participação política extremada do povo dificilmente conviveria com conceitos como preservação das minorias, além de aumentar o risco do populismo.⁵² O autor destaca que a participação plena autêntica pressupõe intensidade, ou seja, um engajamento constante do indivíduo na política, e a “intensidade a respeito das questões tende a corresponder ao extremismo”.⁵³ A democracia direta eletrônica – democracia de referendo, na terminologia de Sartori – assim, incentivaria o confronto de extremismos, desprivilegiando o debate político.

Bobbio é um dos que vê a participação exagerada como um mal em si, afirmando que nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia, pois o excesso de participação, o que Dahrendorf chamou de *cidadão total*, pode ter como efeito a saciedade de política e o aumento da apatia eleitoral.⁵⁴

Outra questão que sempre estaria a embaraçar o desenvolvimento de uma democracia direta é o problema da formulação das questões, as quais devem proporcionar respostas que tracem o que realmente o povo quer, e, outrossim, a de se conciliar exigências contraditórias.

A conclusão fatal é que a teoria da democracia participativa não evoluiu mais do que o necessário à implementação de técnicas como as audiências públicas, jamais eliminando o elemento representativo. Destarte, chegamos à conclusão de que a crítica da defeituosa participação popular é procedente, mas seu confronto deve ocorrer no interior da democracia representativa, e não simplesmente negando sua validade e preconizando sua substituição, principalmente porque não há resposta acerca de qual seria o substituto.

E aí chegamos ao nosso objetivo com a fundamentação teórica desenvolvida linhas acima: a conclusão de que está no processo eleitoral democrático a forma de otimizar o instituto da participação popular na democracia representativa, devendo-se aperfeiçoar a participação eleitoral mediante a informação qualificada e campanhas voltadas à apresentação de programas de governo, que possibilitem a formação de

51 Ibidem, p. 35.

52 SARTORI, Giovanni. *Teoria da Democracia Revisitada*, p. 163.

53 Ibidem, p. 165.

54 BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, p. 39.

uma opinião pública autônoma e, por conseqüência, a escolha de governantes de forma mais consciente; em tal escopo, é flagrante a importância do rigoroso controle do financiamento eleitoral, pelo papel-chave que este exerce para a assepsia e garantia de igualdade de oportunidades na disputa eleitoral.

Evidente que o meio de controle popular por excelência é o voto, razão pela qual a transparência na arrecadação e aplicação de recursos por partidos e candidatos deve ser assegurada, uma vez que pode influir diretamente na decisão do eleitor. Eis o porquê da defesa do atendimento, pelos mecanismos de controle tratados linhas acima, de premissas como ampla publicidade, prestação de contas em linguagem simples e com conteúdo mínimo, órgão de controle independente, dentre outras.

Além do voto, é possível citar algumas formas de participação popular no controle do processo eleitoral, seja de forma direta ou indireta. No caso do ordenamento brasileiro, pode-se citar a ação popular, que pode ser ajuizada por qualquer cidadão quando ocorra algum ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe ou à moralidade administrativa,⁵⁵ o que pode perfeitamente ocorrer por força de infrações à legislação no campo da arrecadação e aplicação de recursos eleitorais, principalmente quando adotado o modelo de financiamento público das campanhas, o qual já é, reflexamente, por intermédio do Fundo Partidário, aplicado no Brasil.

Outro mecanismo a ser citado é o previsto no artigo 30-A da lei nº 9.504/97 e no artigo 22 da lei complementar nº 64/90, a seguir transcritos:

Lei nº 9.504/97: Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral relatando fatos e indicando provas e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

Lei complementar nº 64/90: Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou

55 Artigo 5º, inciso LXXII, da Constituição Federal Brasileira.

utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: (...)

Embora os dispositivos reservem apenas a partidos, candidatos, coligações ou ao Ministério Público Eleitoral a prerrogativa de denunciar fatos, indicar provas e pedir a abertura de investigação judicial pela Justiça Eleitoral, é evidente que, de forma reflexa, a participação popular está sendo assegurada, seja em razão de, ao menos no plano teórico, os partidos terem como função precípua exatamente representar a vontade popular perante os mecanismos de poder, seja a possibilidade conferida a qualquer interessado de provocar o Ministério Público Eleitoral para os fins colimados nas normas.

De qualquer forma, é importante consolidar o direito ao processo eleitoral isento de virulências e garantidor da igualdade de oportunidades como fundamento do Estado democrático, razão pela qual, quanto maior o espaço de atuação para participação direta do eleitor no controle do financiamento das eleições – observado, por óbvio, o limite do razoável –, mais estará assegurado o princípio da transparência nesta seara, que é, afinal, o que acabamos por defender ao longo desta obra.

7 PERSPECTIVAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DA TRANSPARÊNCIA NO FINANCIAMENTO ELEITORAL BRASILEIRO

Considerando todas as premissas apresentadas neste capítulo, pode-se dizer que o regime jurídico do financiamento eleitoral no Brasil se não é perfeito no tocante à transparência – o que, *ipso facto*, nenhum sistema é –, com certeza também não está dentre os mais atrasados. Afirma-se isto em razão da existência de um sistema de controle de eficiência razoável, exercido por um órgão de controle que reúne a vantagem de ter a natureza estatal⁵⁶ com toda força coercitiva daí conseqüente –, e, ainda assim, guardar plena independência da atividade política. De fato, o controle por órgão próprio do Poder Judiciário se mostra condizente, no plano teórico, com as premissas de transparência

⁵⁶ No que enxergamos uma vantagem em relação ao sistema alemão, que utiliza a auditoria privada independente para a fiscalização direta de partidos e candidatos. Por mais que sejam atribuídas prerrogativas aos auditores, apenas o Estado é detentor do “poder extroverso”, termo utilizado por Renato Alessi para designar o poder do poder público de editar atos que vão além da esfera jurídica do sujeito emitente. Conforme BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*, p. 237.

apresentadas, e tem se apresentado, no plano prático, como um importante mecanismo para o aperfeiçoamento do processo eleitoral no Brasil.

Importante, desde logo, afastar a alegação de que a não adoção de um modelo de financiamento público prejudica a transparência do financiamento eleitoral no Brasil. Não há qualquer relação de causa e efeito entre o modelo de financiamento adotado e o grau de transparência do fluir financeiro das campanhas. Afirmar que o fornecimento de verbas públicas a partidos e candidatos combateria o chamado “caixa dois” significa adotar uma falsa premissa, pois tais recursos fazem parte do que se poderia chamar de “caixa um”, isto é, de nenhuma forma a mera adoção do financiamento público impediria a busca por fontes irregulares de recursos. O que, de fato, combate o “caixa-dois” é a fixação de técnicas de controle assecuratórias da transparência, independente do modelo de financiamento adotado, o que parece ter restado bem assentado ao longo desta obra.

Diante disto, é exatamente no aperfeiçoamento de tais técnicas que o legislador brasileiro deveria focar seus esforços. No tocante à publicidade, embora a lei nº 11.300/06 tenha avançado com a inclusão do §4º no artigo 28 da lei nº 9.504/97, há espaço para maior utilização da rede mundial de computadores na publicação das informações financeiras de partidos e candidatos; servem como exemplo disso as eleições primárias americanas de 2008, nas quais, conforme notícia da Revista Veja, a tecnologia foi responsável por uma verdadeira revolução na arrecadação dos recursos financeiros e em sua transparência.⁵⁷ Assim, um site com atualização constante, mantido por partido e candidato, registrando os ingressos e saídas de forma fidedigna e tempestiva, permitiria o acompanhamento direto pelo eleitor das movimentações de seus escolhidos.

No plano da prestação de contas, seria importante que o legislador ordinário conferisse maior detalhamento ao seu conteúdo, diminuindo, neste aspecto, o espaço da função normativa do Tribunal Superior Eleitoral. De fato, o poder normativo do órgão judiciário não pode transpor as barreiras da mera regulamentação, sob pena de atuar como legislador positivo, o que desvirtua a separação de poderes. Observa-se na lei nº 9.504/97 um tratamento superficial acerca de quais são as informações e

57 Edição 2063 – ano 41 – nº 22, 04/06/2008; Editora Abril.

requisitos imprescindíveis no ato da prestação de contas, o que acaba resultando, muitas vezes, na supressão de omissões por intermédio de resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, as quais acabam inovando no ordenamento jurídico, criando direitos e obrigações que somente por lei seriam possíveis.

Quanto ao aperfeiçoamento da participação popular no controle do processo eleitoral, o tema merece certo cuidado. Evidente que franquear a qualquer interessado a provocação direta da Justiça Eleitoral para a investigação acerca de partidos e candidatos, muitas vezes sem qualquer fundamentação probatória, pode vulgarizar por completo a atividade de controle, uma vez que o palco político é cenário mais do que propício a perseguições e acusações infundadas. O melhor caminho parece o já adotado pela legislação brasileira, que é o de conferir aos próprios concorrentes no pleito ou ao Ministério Público Eleitoral tal provocação, conforme previsões do artigo 22 da lei complementar nº 64/90 e artigo 30-A da lei nº 9.504/97. O que seria possível, para assegurar maior participação popular, é a inclusão de associações civis ou entidades afins, que tenham a atuação política dentre suas atividades sociais, no rol de legitimados para a provocação da Justiça Eleitoral para fins de controle do fluir financeiro das campanhas eleitorais.

Enfim, a nosso ver, a adoção de medidas como as ora sugeridas pode contribuir no aperfeiçoamento do financiamento eleitoral no Brasil, ao menos sob o aspecto da transparência.

8 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo inserir e estudar o princípio da transparência no contexto do financiamento eleitoral, questionando acerca dos mecanismos que o concretizam, e ponderando sobre seus contornos no modelo brasileiro. Podem ser elencados os seguintes pontos conclusivos:

- Somente é possível delinear os contornos que deve assumir a consecução da transparência a partir do objeto de regulação, razão pela

qual apenas após delinear os valores, objetivos e mecanismos do financiamento eleitoral podemos ponderar acerca de qual papel a transparência assumirá em tal seara;

- Neste sentido, concluímos que no âmbito do financiamento eleitoral a transparência constitui o meio de assegurar o controle popular mediante o voto, o qual é, em última instância, o principal instrumento democrático para o controle de políticos, partidos e candidatos;

- A concretização da transparência depende do aperfeiçoamento de importantes mecanismos como o conteúdo e a publicidade das contas eleitorais, o órgão responsável pela fiscalização do fluir financeiro das campanhas e a garantia da participação popular na atividade de controle;

- O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro pode ser enquadrado como avançado em alguns aspectos, em especial quanto à natureza do órgão de controle, reputada vantajosa em relação a outros modelos; entretanto, há espaço para aperfeiçoamento da transparência, principalmente em relação ao conteúdo e publicidade da prestação de contas.

Por fim, vale dizer que o presente estudo não pretendeu, de forma alguma, esgotar todas as questões advindas do tema da transparência no financiamento eleitoral, que é objeto constante de acalorados debates na maior parte das democracias ocidentais. A verdade é que eliminar por completo da seara do financiamento eleitoral desvios como a corrupção e a influência indevida do poder econômico é um objetivo talvez inalcançável; o que se buscou alertar, tão-somente, é que, a nosso ver, o melhor caminho para assegurar a maior assepsia, honestidade e igualdade de oportunidades nas disputas eleitorais está na efetivação de medidas assecuratórias da transparência do fluir financeiro nas campanhas, sendo esta a tese que procuramos defender ao longo deste estudo.

9 REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2004.

AFONSO DA SILVA, Luís Virgílio. *Sistemas Eleitorais – tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.

- AFONSO DA SILVA, Virgílio (org). *Interpretação Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- AMO, Cláudio Weber. CALHEIROS, Renan. O financiamento público exclusivo de campanhas combate o caixa dois? Lições da crise. *Folha de São Paulo*, São Paulo, n. 27870, Seção Tendências/Debates 23 jul. 2005.
- ALEXANDER, HERBERT E. *Financing politics - money, elections and political reform*. Congressional Quarterly Press, Washington, D.C., 1992.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de Pedro Constantin Tolens. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- ARON, Raymond. *As etapas do pensamento sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *Democracia representativa, do voto e do modo de votar*. Rio de Janeiro: Imp. Nacional, 1931.
- BANDEIRA DE MELLO. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BENEVIDES, Maria Vitoria (org.). *Reforma Política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BERCOVICCI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento. Uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BIANCO, Alessandro. *Finanziamento della política in Itália*. A Giuffrè, Milano, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- _____. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- _____. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BORON, Atilio A. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. Barueri: Manole, 2004.

_____. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 10, n. 41, São Paulo, 2002.

_____. Eleições 2002, o financiamento das campanhas eleitorais e seu controle. Enquadramento jurídico. *Revista Direito Mackenzie*, ano 3, n. 1, São Paulo, 2002.

_____. *O Voto nas Américas* (coord.). Barueri: Manole, 2008.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e Democracia*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. Almedina. Coimbra, 2000.

CARRE DE MALBERG, Raymond. *Teoria General del Estado*. Fondo de Cultura Economica, Panuco, 1948.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ética. Direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

_____. Sentido e alcance do processo eleitoral no regime democrático. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 17, Malheiros, São Paulo, 1997.

CORRADO, Anthony. MANN, Thomas E., POTTER, Trevor (editors). *Inside the campaign finance battle*. Brookings Institution Press, Washington D.C., 2003.

CHANTEBOUT, Bernard. *Droit Constitutionnel*. Sirey, Paris, 2007.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.

_____. *Who governs? Democracy and power in an American city*. Yale University Press, New Haven, 1989.

_____. *Polyarchy, participation and opposition*. Yale University Press, New Haven and London, 1971.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Eleições – comentários à lei nº 9.504/97*. São Paulo: Dialética, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2003.

DIAS, Maurício. *A mentira das urnas, crônica sobre dinheiro e fraude nas eleições*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona, Ariel, 1962.

_____. *La democracia sin el pueblo*. Barcelona, Ariel, 1967.

_____. *Los Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1996.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. Perspectiva, São Paulo, 1977.

FAUPIN, HERVE. *Le controle du financement de la vie politique, partis et campagnes*. Paris, L.G.D.J., 1998.

FAVOREU, Louis (org.). *Campagnes Électorales. Principe d'égalité et transparence financière*. Economica, Paris, 1988.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Direito Constitucional – Liberdade de Fumar, Privacidade, Estado, Direitos Humanos e outros temas*. Barueri: Manole, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1972.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. *Estado de Direito e Constituição*. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERREIRA FILHO, Roberval Rocha. *Principais julgamentos TSE – Tribunal Superior Eleitoral*. Salvador: PODIVM, 2008.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003.

FRIEDRICH, Carl J. *Gobierno constitucional y democracia – teoría y práctica en Europa y América*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.

_____. *Uma introdução à teoria política*. Tradução de Leonidas Xausa e Luiz Corção. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 2005.

GARCIA, Emerson. *Abuso de poder nas eleições: meios de coibição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

GARCIA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Alianza Editorial, Madrid, 1986.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. *La Financiación de los Partidos Políticos*. Dykinson, Madrid, 1995.

GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia?* São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GIUDICE, Federico Del. *La Costituzione Esplicata*. Simone, Napoli, 2008.

- LÓPEZ GUERRA, Luis. *Las campañas electorales en Occidente. Propaganda y política en la sociedad de masas*. Ariel, Barcelona, 1977.
- HABERMAS, Jurgen. *Direito e Democracia, entre facticidade e validade*. Vol.1. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário, 2003.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- KRAEHE, Rainer. *Le financement des partis politiques*. Paris, PUF, 1972.
- KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- _____. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
- LANCHESTER, Fulco (org). *Finanziamento della política e corruzione*. A. Giuffrè. Milano, 2000.
- LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2005.
- LEIBHOLZ, Gerhard. *La rappresentazione nella democrazia*. Giuffrè, Milano, 1989.
- LEMBO, Claudio. *Participação política e Assistência Simples*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.
- _____. *O Voto nas Américas* (coord.). Barueri: Manole, 2008.
- MACPHERSON, C.B. *Democratic Theory*. Clarendon Press, Oxford, 1973.
- MANOD, Alain. *Le financement des campagnes électorales*. Paris, Berger Levrault, 2000.
- MALAMUD, Carlos. POSADA-CARBÓ, Eduardo (editores). *The Financing of Politics Latin American and European Perspectives*. Institute for the study of the Americas, London.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Edição atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Martires. BRANCO, Paulo Gustavo G. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MEZZARROBA, Orides. MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

- MONTOLÍO, Emilio Pajares. *La Financiación de las Elecciones*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2003.
- MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- MOSCA, Gaetano. *La Clase Política*. Fondo de Cultura Económica, Mexico D.F., 2006.
- MICHELS, Robert. *A Sociologia dos Partidos Políticos*. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: UNB, 1982.
- MICHELS, Vera Maria Nunes. *Direito Eleitoral*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1964.
- NOHLEN, Dieter. *Elecciones y sistemas electorales*. Nueva Sociedad, Caracas, 1995.
- ORTEGA Y GASSET. *A Rebelião das Massas*. Tradução de Artur Guerra. Lisboa: Antropos, 1989.
- PLATÃO. *A República*. Tradução de Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil – da Colônia à Quinta República*. Brasília: Senado Federal, 1989.
- RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Forense, 1998.
- ROMANO, Roberto. Transparência democrática: aspectos filosóficos. *Direito e Sociedade*, Curitiba, v. 2, nº 1, p. 1-42, jan.-jun. 2001.
- RODRIGUES, José Honório. *O parlamento e a evolução nacional*. Brasília: Senado Federal, 1972.
- ROSA JR., Luiz Emygdio F. *Manual de Direito Financeiro & Direito Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social: ou princípios do direito político*. São Paulo: Martin Claret, 2007.
- SALOMON, Délcio Vieira. *Como fazer uma monografia*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. Vol.1. São Paulo: Ática, 1994.
- SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. *“Compra de Votos” – Análise à luz dos princípios democráticos*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

SCHIMITT, Carl. *Legalidade e legitimidade*. Tradução de Tito Lívio Cruz Romão. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2003.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

TELES, Ney Moura. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 1998.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. vol. III. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América. Leis e Costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

TORQUATO, Jardim. *Direito Eleitoral Positivo*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

VIANA, Oliveira. *Populações meridionais no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

SITES CONSULTADOS:

AGENCIA BRASIL. *Brasil ocupa 62ª posição no mundo em relação ao uso da internet*. Adriana Brendler. Disponível em: <www.agenciabrasil.gov.br>. Acesso em: 20 maio 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 2007 e 2008.

CAMPAIGN FINANCE. *Bucley x Valeo*. Disponível em: <www.campaignfinancesite.org>. Acesso em: 21 nov. 2007.

DEUTSCHER BUNDESTAG. Disponível em: <www.bundestag.de>. Acesso em: 2007 e 2008.

EL SENADO DE ESPAÑA. Disponível em: <www.senado.es>. Acesso em: 2007 e 2008.

FAUSTO, Boris. *Terra Nostra*. Folha de São Paulo de 26/12/2004, <www1.folha.uol.com.br>. Acesso em: 05 nov. 2007.

FEDERAL ELECTION COMMISSION. Disponível em: <www.fec.gov>. Acesso em: 2007 e 2008.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Folha on-line. Alemanha: Partido de Kohl tem novo escândalo*. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br>. Acesso em 05 nov. 2007.

LEGIFRANCE. Le service public de la diffusion du droit. Disponível em: <www.legifrance.gouv.fr>. Acesso em: 2007 e 2008.

PERISSINOTTO, Renato M. Hannah Arendt, *Poder e a crítica da “tradição”*, p. 10. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n61/a07n61.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2007 e 2008.

SENADO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 2007 e 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Informativos eletrônicos. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em 11 dez. 2007.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Disponível em: <www.transparency.org>. Acesso em: 26 dez. 2007.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <www.tre-sp.gov.br>. Acesso em: 2007 e 2008.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Disponível em: <www.tre-mg.gov.br>. Acesso em: 27 fev. 2008.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em: <www.tse.gov.br>. Acesso em: 2007 e 2008.

VALOR ECONÔMICO ON LINE. *Concentração de renda cai, mas diferença entre ricos e pobres continua alta, mostra pesquisa do IBGE*. Disponível em: <www.valoronline.com.br>. Acesso em: 08 jul. 2007.

JORNAIS E REVISTAS:

FOLHA DE SÃO PAULO. *Valerioduto destinou verbas a ex-assessor de secretário de Aécio*. Caderno Brasil. Edição de São Paulo, 29/11/2007, ano 87, n. 28729.

_____. *Cisco diz que não tem relação com laranjas*. Edição de São Paulo, 30/11/2007, ano 87, n. 28730.

_____. *Campanha de McCain pode ficar sem dinheiro na reta final*. Caderno Mundo, edição de São Paulo, 26/02/2008, ano 88, n. 28.788

REVISTA VEJA. *Votar nunca mais será igual*. PETRY, André. Editora Abril, edição 2063 – ano 41, n. 22, 04/06/2008.

RAMOS, Dircêo Torrecilas. *A caça ao tesouro é tão importante quanto cassar políticos*. Jornal SP Norte, edição de 09 a 15 de nov. de 2007, p. 02.

_____. *Operação Jardinagem e a corrupção política*. Jornal SP Norte, edição de 30 de novembro a 06 de dezembro de 2006, p. 02.

_____. *A complexa eleição presidencial nos Estados Unidos da América do Norte*, edição de 25 a 31 de janeiro de 2008, p. 02.