

GIANE DOS SANTOS VALENTE

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS – A EVOLUÇÃO E A
FRAGILIDADE NO CONTROLE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

Monografia apresentada para obtenção do título de Especialista em Controladoria, no curso de pós-graduação em Controladoria, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Ademir Clemente.

**CURITIBA
2009**

Se existisse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Tão perfeito governo não convém aos homens.

Jean-Jacques Rousseau

RESUMO

VALENTE, Giane dos Santos. **FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS – A EVOLUÇÃO E A FRAGILIDADE NO CONTROLE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Os candidatos a cargo eletivo, escolhidos em convenção pelos partidos políticos a que são filiados, submetem-se a todo o processo eleitoral a fim de obter a legitimidade do poder político, concedida através do resultado das urnas e conseqüente diplomação dos eleitos. O processo eleitoral, cuja competência quanto à normatização e administração é da Justiça Eleitoral, desempenhada através de seus órgãos, impõe exigências para os candidatos, bem como, requer providências da Justiça Eleitoral, que começam um ano antes da data marcada para o pleito, e abrange toda a eleição, propriamente dita, até a prestação de contas de candidatos e comitês financeiros, possibilitando, finalmente, a diplomação dos candidatos eleitos. As exigências quanto à arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais surgiram desde a eleição de 1994, com a Lei n. 8.713/93, sendo aprimorada, a cada eleição, para efetivo controle da Justiça Eleitoral. O processamento informatizado das contas agiliza o procedimento de análise, e permite o intercâmbio de informações entre o Tribunal Superior Eleitoral e a Receita Federal do Brasil, com vistas a um controle mais rigoroso. Casos como os recentes escândalos envolvendo o financiamento das eleições suscitam o debate pelo financiamento público de campanha e devem tomar-se cada vez mais passíveis de punição, em razão da efetiva possibilidade de punição, previstas nas atuais legislações.

Palavras-chave: Política. Processo Eleitoral. Gastos de campanha. Financiamento Público de Campanha.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 – MONARQUIAS ATUAIS	15
FIGURA 02 – PAÍSES QUE SE PROCLAMAM COMO DEMOCRÁTICOS OU NÃO DEMOCRÁTICOS.....	20
FIGURA 03 – CLASSIFICAÇÃO DOS PAÍSES SEGUNDO O SISTEMA DE GOVERNO (SETEMBRO DE 2008).....	25
FIGURA 04 – DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS ESTADOS BRASILEIROS	30

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 – LISTA DAS MONARQUIAS ATUAIS	17
QUADRO 02 – PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO	24
QUADRO 03 – QUANTIDADE DE SENADORES POR PARTIDO POLÍTICO.....	29
QUADRO 04 – SENADORES DO ESTADO DO PARANÁ: NOME, PARTIDO E LEGISLATURA.....	29
QUADRO 05 – NÚMERO DE DEPUTADOS POR ESTADO	30
QUADRO 06 – PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS NO TSE	38
QUADRO 07 – RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO DISTRIBUÍDOS AOS PARTIDOS POLÍTICOS NO EXERCÍCIO 2008.	41
QUADRO 08 – RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO DISTRIBUÍDOS AOS PARTIDOS POLÍTICOS NO EXERCÍCIO 2009 (ACUMULADO DE JANEIRO A ABRIL).....	42
QUADRO 09 – RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO TRANSFERIDOS AO DIRETÓRIO REGIONAL DO PARANÁ	43
QUADRO 10 – DOAÇÕES DE PARLAMENTARES SUPERIORES A 10% DO PATRIMÔNIO DECLARADO.....	46
QUADRO 11 – OS DEZ MAIORES DOADORES DE 2008.....	56
QUADRO 12 – ARGUMENTOS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIOS AO FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA.....	60

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. – Artigo

Arts. – Artigos

BACEN – Banco Central do Brasil

CFC – Conselho Federal de Contabilidade

CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

CPF – Cadastro de Pessoa Física

DF – Distrito Federal

FGV – Fundação Getúlio Vargas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

NBC – Normas Brasileiras de Contabilidade

ONG – Organização não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

RFB – Receita Federal do Brasil

SPCE – Sistema de Prestação de Contas Eleitorais

SRF – Secretaria da Receita Federal do Brasil

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TREs – Tribunais Regionais Eleitorais

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UFPR – Universidade Federal do Paraná

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	O ESTADO MODERNO – PRINCIPAIS FORMAS, REGIMES E SISTEMAS DE GOVERNO	
	ATUAIS	11
2.1	DEFINIÇÃO DE ESTADO.....	11
2.2	PRINCIPAIS FORMAS DE GOVERNO.....	13
2.2.1	<i>Monarquia</i>	13
2.2.2	<i>República</i>	17
2.2.3	<i>Anarquismo</i>	18
2.3	PRINCIPAIS REGIMES DE GOVERNO.....	18
2.3.1	<i>Democracia</i>	18
2.3.2	<i>Autoritarismo</i>	20
2.4	PRINCIPAIS SISTEMAS DE GOVERNO.....	21
2.4.1	<i>Presidencialismo</i>	21
2.4.2	<i>Parlamentarismo</i>	22
3	POLÍTICA BRASILEIRA – A SEPARAÇÃO DOS PODERES E O PAPEL DOS PARTIDOS	
	POLÍTICOS NA ATUAL CONSTITUIÇÃO.....	26
3.1	A SEPARAÇÃO DOS PODERES	26
3.1.1	<i>Poder Executivo</i>	27
3.1.2	<i>Poder Legislativo</i>	28
3.1.3	<i>Poder Judiciário</i>	31
3.1.3.1	<i>Justiça Eleitoral</i>	33
3.2	A POLÍTICA BRASILEIRA.....	35
3.2.1	<i>Os partidos políticos</i>	35
3.2.2	<i>Os Recursos do Fundo Partidário</i>	38
3.2.3	<i>A prestação de contas dos partidos políticos</i>	43
4	AS ELEIÇÕES BRASILEIRAS E A EVOLUÇÃO DO CONTROLE NAS CAMPANHAS	
	ELEITORAIS	44
4.1	O PROCESSO ELEITORAL.....	44
4.1.1	<i>O custo das eleições</i>	47
4.1.2	<i>O direito ao voto</i>	48
4.1.3	<i>Sistemas Eleitorais</i>	48
4.2	A EVOLUÇÃO DO CONTROLE DE GASTOS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS	50

4.2.1	<i>O início do controle das contas</i>	50
4.2.2	<i>Limite de gastos</i>	50
4.2.3	<i>Recibos eleitorais</i>	51
4.2.4	<i>Comitês Financeiros dos Partidos Políticos</i>	52
4.2.5	<i>Inscrição no cadastro nacional da pessoa jurídica – CNPJ</i>	52
4.2.6	<i>Conta bancária para candidatos e comitês financeiros</i>	53
4.2.7	<i>Administração financeira da campanha</i>	54
4.2.8	<i>Arrecadação de Recursos</i>	54
4.2.8.1	<i>Fontes Vedadas</i>	57
4.2.8.2	<i>Financiamento Público de Campanha</i>	58
4.2.9	<i>Aplicação dos recursos (gastos eleitorais)</i>	61
4.2.10	<i>Gastos de simpatizantes</i>	62
4.2.11	<i>Sobras de campanha</i>	63
4.2.12	<i>Dívidas de campanha</i>	64
5	PRESTAÇÃO DE CONTAS – BREVE RETROSPECTO DESDE AS ELEIÇÕES DE 1994 ATÉ AS ELEIÇÕES 2008	65
5.1	JULGAMENTO DAS CONTAS	69
5.2	PROCEDIMENTOS ADOTADOS NA ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS	71
5.2.1	<i>Convênio entre o Tribunal Superior Eleitoral e a Receita Federal do Brasil</i>	71
5.2.2	<i>Informações prévias</i>	72
5.2.3	<i>Circularização</i>	73
5.2.4	<i>Auditoria nos documentos originais</i>	73
5.2.5	<i>Extratos eletrônicos</i>	73
5.3	RECENTES ESCÂNDALOS ENVOLVENDO CAMPANHAS ELEITORAIS E PARLAMENTARES NO BRASIL 74	74
5.3.1	<i>O caso da construtora Camargo Corrêa</i>	75
5.3.2	<i>O caso Yeda Crusius, do Rio Grande do Sul</i>	76
5.3.3	<i>Os desvios éticos e a falta de pudor de Deputados e Senadores</i>	76
6	METODOLOGIA	78
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
	REFERÊNCIAS LITERÁRIAS	81
	OBRAS CONSULTADAS	86

1 INTRODUÇÃO

As eleições se aproximam. Em 2010 novamente a sociedade é convocada a comparecer às urnas, a fim de expressar sua vontade, e escolher, dentre os candidatos indicados pelos partidos políticos, aqueles que representarão o povo, decidindo por ele e em nome dele, por quatro ou oito anos consecutivos.

Ano em que serão decididos os futuros representantes do Brasil nas eleições presidenciais (Presidente e Vice-Presidente da República), eleições federais (Deputado Federal e Senadores) e eleições estaduais (Governadores, Vice-Governador e Deputado Estadual).

Infelizmente, uma série de escândalos vem à tona em 2009, demonstrando o descaso dos candidatos e a sensação de impunidade que parece tranqüilizá-los e que assombra a população, de maneira geral, exigindo providências a serem tomadas pela Justiça Eleitoral para moralização do processo eleitoral.

A sociedade clama por mudanças que deveriam partir de seus representantes e, infelizmente, se vê “de mãos atadas” por que as mudanças só acontecem se, os próprios candidatos, alguns hoje beneficiados pela atual legislação, decidirem que é hora de abrir mão de benefícios, de falcatruas, corrupção, mensalão, doações irregulares, superfaturamento de obras, entre outros, em benefício não deles próprios, mas do povo que os elegeram. Nesse interim, é triste analisar a situação e concluir que, a grande maioria dos candidatos eleitos, não consegue distinguir recursos públicos de recursos privados.

O Estado deve garantir que o processo eleitoral seja sinônimo da vontade do povo, sem máculas e sem manobras. O poder político, legitimado pelo processo eleitoral, deve ser legítimo, fruto de um processo regular e transparente.

Nesse sentido, o importante papel da Justiça Eleitoral, que deve exercer, não apenas a função administrativa de gerenciamento das eleições, tornando-as ágil e transparente, modelo pelo desenvolvimento e utilização, com sucesso absoluto, das urnas eletrônicas, mas também, a fiscalização e aplicação das normais legais que regulamentam cada pleito específico.

Consciente dessa missão, a Justiça Eleitoral, desde 1994, tem disciplinado as prestações de contas, tentando fiscalizar o processo de diversas formas, com o objetivo de exercer, de forma eficaz, o controle da legitimidade das eleições.

O trabalho apresentado retrata as principais formas de governo existentes atualmente (República e Monarquia), demonstrando suas diferenças e a alternativa de sistema de governo adotada (Presidencialismo, Parlamentarismo ou Socialismo).

Discorre sobre a política brasileira, de forma geral, e sobre os partidos políticos existentes no Brasil, esclarecendo sobre os recursos públicos que sustentam sua estrutura e sobre os quais, os mesmos devem prestar contas. Importante debate nesse sentido, o financiamento público das campanhas eleitorais tem ganhado espaço e precisa ser refletido pela sociedade.

Ponto central do trabalho, o controle efetuado sobre a prestação de contas de campanha, esclarece como devem ser prestadas as contas, bem como, a evolução do controle pela justiça especializada, desde as eleições de 1994, quando teve início o controle.

O trabalho, revendo as legislações específicas, visa responder aos seguintes questionamentos: Qual o funcionamento do processo eleitoral brasileiro, no que se refere à prestação de contas de campanha e como a Justiça Eleitoral se subsidia para determinar a regularidade das contas apresentadas?

De maneira mais detalhada, pretende-se demonstrar, ou mesmo, explicar o fator determinante de algumas situações, abordando assuntos específicos para conhecimento das pessoas interessadas, tais como:

- Demonstrar as principais formas de governo existentes, bem como, os regimes e sistemas de governo mais utilizados atualmente;
- Demonstrar os princípios constitucionais, aplicados à sociedade brasileira, decorrentes das exigências da Constituição Federal adotada;
- Explicar, em síntese, o processo eleitoral brasileiro, demonstrando como são ocupadas as vagas, o número de Senadores e Deputados existentes e as exigências mínimas para candidaturas;
- Rever as legislações aplicáveis, desde o início do controle das contas, nas eleições de 1994 até a eleição 2008, destacando as alterações e inovações, no que se refere à arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais.
- Demonstrar as principais formas de controles efetuadas pela Justiça Eleitoral, quer através de sistemas próprios, quer através de convênio

com outros órgãos da administração federal, que a permitam manifestar-se pela regularidade das contas apresentadas.

A simples manifestação política, por si só, já deveria ser motivo para justificar o trabalho apresentado, visto que o fator política, de forma geral, é o regulador dos processos governamentais, determinando as decisões a serem tomadas que afetam a vida de cada cidadão em particular.

Deve-se levar em conta que recursos públicos são aplicados nas eleições, (inclusive com projetos de lei para financiamento público das campanhas eleitorais), e, além disso, que essas eleições possuem custos altíssimos a pesar, indiretamente, sobre o bolso dos contribuintes. Ao considerarmos que, nossos parlamentares são os mais caros do mundo, a comparar com outros 11 (onze) países, alguns deles considerados de primeiro mundo, a situação torna-se, ainda, mais relevante.

2 O ESTADO MODERNO – PRINCIPAIS FORMAS, REGIMES E SISTEMAS DE GOVERNO ATUAIS

2.1 Definição de Estado

A primeira noção que tem-se de Estado, sem nenhum rigor técnico, é a de uma nação que governa determinado território. Segundo Dallari (2005, p.51): “a denominação Estado (do latim status = estar firme), significando situação permanente de convivência ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez em ‘O Príncipe’ de Maquiavel, escrito em 1513.”

Para o autor (2005, p.119) pode-se conceituar o Estado como “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado num determinado território”.

Borba (2006, p.28) esclarece que:

O Estado é uma instituição que surgiu para resolver os problemas da vida em coletividade. Tais problemas ocorrem a partir do chamado processo de diferenciação social, quando a sociedade passa a se organizar a partir de grupos portadores de identidades (classes, sexo, religião, cor), valores, interesses e opiniões divergentes.

Caetano (2003, p.122) acrescenta que o Estado é caracterizado por ser “uma sociedade política territorial”, onde o “titular do poder é a própria colectividade e os governantes limitam-se a exercê-lo”. (CAETANO, 2003, p.122). Para ele, os elementos do Estado são: o povo, o território e o poder político.

Na concepção de Dallari (2005, p.95): “é unânime a aceitação da necessidade do elemento pessoal para a constituição e a existência do Estado, uma vez que sem ele não é possível haver Estado e é para ele que o Estado se forma”.

Segundo o autor, (2005, p.100), “deve-se entender como povo o conjunto dos indivíduos que, através de um momento jurídico, se unem para constituir o Estado, estabelecendo com este um vínculo jurídico de carácter permanente.”

Caetano (2003), esclarece o conceito de povo, também chamado de população ou nação, estabelecendo que:

Preferimos, pois, a palavra Povo para designar a colectividade humana que, a fim de realizar um ideal próprio de justiça, segurança e bem estar, reivindica a instituição de um poder político privativo que lhe garanta o

direito adequado às suas necessidades e aspirações. (CAETANO, 2003, p.123).

Esclarece ainda que o vínculo que os une chama-se nacionalidade ou cidadania, a qual correspondem certos direitos e obrigações para com todos.

Para existência do Estado também é necessário o elemento território, onde o povo seja senhor e tenha o poder de reger-se segundo as suas leis. Segundo Caetano (2003, p.127), território “é o espaço no qual os órgãos do Estado têm o poder de impor a sua autoridade: define, assim, o âmbito da competência”.

Segundo Dallari (2005, p.90): “O território estabelece a delimitação da ação soberana do Estado. Dentro dos limites territoriais a ordem jurídica do Estado é a mais eficaz, por ser a única dotada de soberania”.

Entretanto, o Estado só nasce desde que a coletividade exerça o poder político. Caetano, (2003, p.130) esclarece que:

Poder político é a faculdade exercida por um povo de, por autoridade própria (não recebida de outro poder), instituir órgãos que exerçam o senhorio de um território e nele criem e imponham normas jurídicas, dispondo dos necessários meios de coacção.

A razão de ser do Estado é a necessidade de realizar e assegurar, de forma permanente, certos fins para toda a coletividade. Esses fins exigem do Estado ações e atividades úteis e contínuas, a fim de cumprir suas funções e por isso, segundo Borba (2006), o Estado poder ser considerado como uma complexa organização social.

Para Caetano (2003), as funções básicas do Estado são: segurança, justiça e bem-estar social. Já para Dallari, (2005, p.108): “pode-se concluir que o fim do Estado é o bem comum [...], ou seja, o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana”.

Assim, o Estado deve orientar a ação de todos, mediante a soma dos esforços e dos recursos coletivos, para satisfazer as necessidades dos indivíduos, garantindo o bem-estar da sociedade.

[...] a categoria teórica Estado deve ser entendida, no presente ensaio, como a instância politicamente organizada, munida de coerção e de poder que, pela legitimidade da maioria, administra os múltiplos interesses antagônicos e os objetivos do todo social, sendo sua área de atuação delimitada a um determinado espaço físico. (WOLKMER, 1990, p.9).

Para Dallari, (2005, p.6):

O Estado é universalmente reconhecido como pessoa jurídica, que expressa sua vontade através de determinadas pessoas ou determinados órgãos. Nesse dado é que se apóiam todas as teorias que sustentam a limitação jurídica do poder do Estado, bem como o reconhecimento do Estado como sujeito de direitos e de obrigações jurídicas. O poder do Estado é, portanto, poder jurídico, sem perder seu caráter político.

2.2 Principais Formas de Governo

Segundo Bobbio (2005) a teoria geral do Estado distingue, embora nem sempre nitidamente, as formas de Governo dos tipos de Estado. As formas de Governo consideram mais a estrutura de poder e as relações entre os vários órgãos que o exercem. Os tipos de Estado consideram mais as relações de classe, a relação entre o sistema de poder e a sociedade, as ideologias, os fins e as características.

O Estado, a fim de exercer seu poder político sobre a sociedade, se organiza por meio de instituições que regulam o relacionamento entre a autoridade que detêm o poder e os membros da sociedade que, no caso, são os administrados.

As formas de governo são difíceis de serem caracterizadas, visto que cada sociedade possui aspectos únicos e funcionam segundo estruturas sociais e de poder específicas e particulares, tanto que alguns estudiosos afirmam que existem tantas formas de governo quanto há sociedades.

As formas de governo, tradicionalmente, são divididas em: monarquia, república e anarquia. Para Bobbio (2005) a definição que melhor resistiu ao tempo chegando, embora cada vez mais rara aos nossos dias, é a distinção entre monarquia e república. Isso porque, após a primeira e segunda guerra mundial, com a queda da maior parte dos governos monárquicos, essa distinção corresponde cada vez menos a realidade histórica.

2.2.1 Monarquia

Originariamente, monarquia é o governo de um só, e república, no sentido maquiaveliano da palavra, o governo de muitos. A monarquia é um sistema político

liderado por uma única pessoa, cujo poder, normalmente, é repassado a sua família através de gerações. As monarquias foram dominantes em todo o mundo na Idade Média, tendo as famílias reais exercido “o domínio sobre seus súditos, com base na tradição e no direito divino”. (GIDDENS, 2005, p. 343).

Para Caetano (2003, p.357), “a monarquia é a forma política em que o poder supremo do Estado reside na vontade de uma só pessoa”, cuja vontade é fonte de Direito. Na monarquia há, então, o governo de um chefe (monarca), com predomínio de sua vontade, à qual a coletividade está sujeita (súditos).

De acordo com Giddens (2005), em alguns Estados modernos aparece a figura dos monarcas constitucionais, ou seja, monarcas que, segundo o autor, desempenham funções ‘simbólicas’, sem praticamente nenhuma influência no aspecto político. Cita como exemplos: a rainha do Reino Unido, o rei da Suécia e o imperador do Japão.

Segundo os autores, não há definição consensual de monarquia. A chefia do Estado hereditária é a característica mais comum, apesar de haver monarquias eletivas, tais como a do Vaticano. Para Dallari (2005, p.227) “as características fundamentais da monarquia são: vitaliciedade, hereditariedade e irresponsabilidade”.

A palavra monarca vem do grego (monarkhía, de “um/singular,” e “líder/chefe”), posteriormente do latim monarchia, referindo-se a um soberano único, nominalmente absoluto (...). O uso moderno da palavra monarca é geralmente usada para se referir a um sistema hereditário tradicional de governo, sendo que monarquias eletivas são consideradas, no geral, exceções. (Wikipédia, disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Monarquia>, acesso em 31/05/2009)

Caetano (2003) explica que em uma monarquia absoluta, o poder do monarca abrange todas as funções do Estado. Já em uma monarquia constitucional, o monarca está sujeito à constituição, embora a soberania exista formalmente. Politicamente, todavia, o poder reside no povo.

Segundo o mesmo autor (2003), os monarcas constitucionais possuem pouco poder político, embora alguns mantenham poderes reservados, como: prerrogativa para demitir o primeiro-ministro, veto às legislações, direito de recusa em dissolver o parlamento, entre outras.

As monarquias existiram por todo o mundo embora, atualmente, sejam cada vez mais raras, em razão da adoção da República pelos países. A mais recente nação a abolir a sua monarquia foi o Nepal, que se tornou República em 2008.

Na sequência, a figura 1 mostra, geograficamente, as monarquias existentes e o quadro 01, demonstra a lista dessas monarquias.

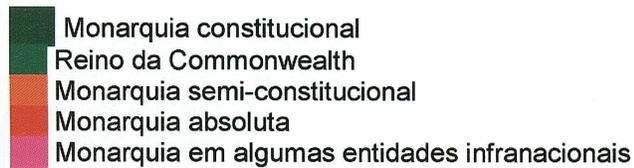
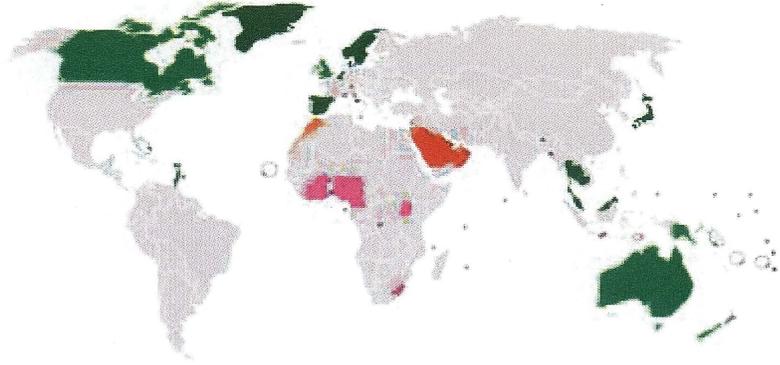


FIGURA 01 – MONARQUIAS ATUAIS

Fonte: Wikipédia (2009).

Estado	Tipo de Monarquia	Título do Monarca
 Japão	Monarquia parlamentar	Imperador
 Antígua e Barbuda ^[3]	Monarquia Constitucional Parlamentar	Rainha
 Arábia Saudita	Monarquia Absoluta	Rei
 Austrália ^[3]	Monarquia Constitucional Parlamentar	Rainha
 Bahamas ^[3]		
 Bahrein	Monarquia Constitucional	Rei
 Barbados ^[3]	Monarquia Constitucional Parlamentar	Rainha
 Bélgica	Monarquia Parlamentar	Rei
 Belize ^[3]	Monarquia Constitucional Parlamentar	Rei
 Butão	Monarquia Constitucional	Rei
 Camboja		

 Canadá ^[3]	Monarquia Constitucional Parlamentar	Rainha
Estado	Tipo de Monarquia	Título do Monarca
 Dinamarca	Monarquia Parlamentar	
 Espanha		Rei
 Granada ^[3]	Monarquia Constitucional Parlamentar	Rainha
 Ilhas Salomão ^[3]		
 Jamaica ^[3]		
 Jordânia	Monarquia Constitucional	Rei
 Lesoto		
 Malásia		
 Marrocos		
 Noruega	Monarquia Constitucional Parlamentar	
 Nova Zelândia ^[3]	Monarquia Constitucional Parlamentar	Rainha
 Países Baixos	Monarquia Parlamentar	
 Papua-Nova Guiné ^[3]	Monarquia Constitucional Parlamentar	Rainha
 Reino Unido		
 Santa Lúcia ^[3]	Monarquia Constitucional Parlamentar	Rainha
 São Cristóvão e Névis ^[3]		
 São Vicente e Granadinas ^[3]		
 Suazilândia	Monarquia Absoluta	Rei
 Suécia	Monarquia parlamentar	Rei
 Tailândia	Monarquia Constitucional	Rei
 Tonga		
 Tuvalu ^[3]	Monarquia Constitucional Parlamentar	Rainha
 Luxemburgo	Monarquia Constitucional	Grão-duque
 Andorra	Monarquia Constitucional Parlamentar	Co-príncipe
 Liechtenstein	Monarquia Constitucional	Príncipe

 Mónaco		
Estado	Tipo de Monarquia	Título do Monarca
 Brunei	Monarquia Absoluta	Sultão
 Omã		
 Emirados Árabes Unidos	Monarquia Constitucional Federal	Presidente
 Kuwait	Monarquia Constitucional	Emir
 Qatar	Monarquia Absoluta	Sheikh
 Vaticano	Monarquia Absoluta	Papa

QUADRO 01 – LISTA DAS MONARQUIAS ATUAIS

Fonte: Wikipédia (2009).

2.2.2 República

República é a forma política em que o poder supremo do Estado reside na vontade de vários indivíduos, cuja atuação são reguladas por lei. Nela, a soberania pertence à coletividade, só podendo ser exercida em nome e por delegação desta.

Uma República (do latim Res publica, "coisa pública") é uma forma de governo na qual um representante, normalmente chamado Presidente, é escolhido pelo povo para ser o chefe de país, podendo ou não acumular com o Poder Executivo. A forma de eleição é normalmente realizada por voto livre e secreto, em intervalos regulares, variando conforme o país. (Wikipédia, disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Rep%C3%BAblica>. Acesso em 31/05/2009)

Segundo Caetano (2003), o poder republicano é fundamentado em três pontos fundamentais: 1) a soberania popular; 2) o exercício do poder supremo por delegação e em nome da coletividade; 3) a submissão de governantes e governados às leis gerais.

Considerando que os governos, normalmente, são caracterizados pela distinção entre o poder de governo propriamente dito e o Poder Legislativo, segundo Caetano (2003), o único critério adequado de distinção entre eles tornou-se aquele

que destaca a relação entre os dois poderes, independentemente do fato de que o titular de um deles seja um rei ou Presidente de República.

Nos dias atuais existem, principalmente, duas formas de República:

- República presidencialista (ou presidencialismo) – Onde a chefia do Estado e do Governo ficam à cargo da mesma pessoa, o Presidente, que é eleito pelo povo para um mandato regular, por prazo determinado – no Brasil, quatro anos, com possibilidade de reeleição.
- República parlamentarista (ou parlamentarismo) – Onde o Presidente responde, apenas, pela chefia de Estado. A chefia de governo é atribuída a um representante escolhido pelo Legislativo chamado, normalmente, de primeiro-ministro.

Segundo Dallari (2005) as características fundamentais da República, mantidas desde o século XVII e que foram a razão de seu prestígio e de sua receptividade, são: a temporariedade, a eletividade e a responsabilidade.

2.2.3 Anarquismo

O anarquismo, a rigor, é a ausência de governo. Segundo Dallari (2005), é a manifestação clara, por indivíduos, da não necessidade do governo e, por consequência, da ilegitimidade do poder social. O autor afirma que o anarquismo possui adeptos desde a Grécia antiga e, para eles “deve-se viver de acordo com a natureza, sem a preocupação de obter bens, respeitar convenções ou submeter-se às leis ou às intuições sociais”. (DALLARI, 2005, p.35).

Ainda segundo Dallari (2005), a expressão mais importante do anarquismo foi o surgimento de um movimento, com este mesmo nome, mesclado com o movimento socialista, no início do século XIX, que durou até início do século XX.

2.3 Principais Regimes de Governo

2.3.1 Democracia

O termo democracia sempre foi utilizado para designar uma das formas de governo, ou melhor, um dos diversos modos com que o poder político pode ser exercido. Especificamente, representa a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo.

Para Caetano (2003, p.331): é a “forma de governo em que os governados são considerados titulares do Poder político e o exercem directamente ou mediante representantes temporários periódicamente eleitos”.

Dallari (2005) ensina que o significado fundamental do termo está associado ao governo do povo (demos “povo”, Kratos “poder”). Logo, chama-se democracia, o sistema político no qual quem governa é o povo, por meio de representantes eleitos. Nesse conceito, o povo é responsável pelo seu próprio governo, sob condições de igualdade política, sem submeter-se a um domínio superior.

As decisões que afetam a comunidade não são tomadas pelo conjunto de seus membros, mas pelas pessoas que eles elegeram para essa finalidade. Os representantes, na maioria dos casos, são eleitos por partidos políticos, os quais podem ser definidos como “uma organização voltada para a conquista do controle legítimo do governo por meio do processo eleitoral”. (BORBA, 2006, p.34)

A democracia é por definição o governo do povo; (...) O fato de que uma democracia funciona com instituições que não permitem, mas também asseguram, a participação de todos os cidadãos nos processos de formulação política não é um princípio que pode ser aceito ou rejeitado pela política democrática, pois compreende a essência da própria política democrática. (HELLER, 1998, p.103)

Para Bobbio (2005), as várias formas de governo podem ser distinguidas pelas diferenças existentes no que concerne à formação da classe política: autocrático, cujo poder vem do alto; democrático, cujo poder vem de baixo.

Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. Como fim da sociedade política aponta-se a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem, que são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão. Nenhuma limitação pode ser imposta ao indivíduo, a não ser por meio da lei, que é a expressão da vontade geral. E todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou por seus representantes, para a formação dessa vontade geral. (DALLARI, 2005, p.150)

A figura 2, na sequência, demonstra, em azul, os países que se classificam como democráticos e, em vermelho, países que se não se classificam como tal (Vaticano, Arábia Saudita, Myanmar e Brunei):



FIGURA 02 – PAÍSES QUE SE PROCLAMAM COMO DEMOCRÁTICOS OU NÃO DEMOCRÁTICOS

Fonte: Wikipédia (2009).

A democracia é representativa, segundo Caetano (2003), quando o poder político pertence à coletividade, mas é exercido por órgãos, cujos titulares são indivíduos escolhidos pelos cidadãos.

À medida que o número de cidadãos cresce, a democracia se aproxima mais do modelo representativo, embora, esta também incorpore, normalmente, elementos da democracia direta, como no caso do plebiscito sobre sistema e forma de governo, realizado no Brasil em 1993.

Segundo Dallari (2005, p.153):

No momento em que os mais avançados recursos técnicos para captação e transmissão de opiniões, como terminais de computadores, forem utilizados para fins políticos será possível a participação direta do povo, mesmo nos grandes Estados. Mas para isso será necessário superar as resistências dos políticos profissionais, que preferem manter o povo dependente de representantes.

2.3.2 Autoritarismo

Para Giddens (2005, p.344), o autoritarismo caracteriza-se por ser uma forma de organização política em que as “necessidades e os interesses do Estado ganham prioridade sobre os dos cidadãos comuns e, nenhum mecanismo legal de resistência ao governo, ou para remover um líder do poder, é restituído”.

É difícil precisar o número de democracias na atualidade. A linha que divide regimes democráticos dos regimes autocráticos é ténue. Muitos países (p.ex. Singapura) têm supostamente eleições livres, onde o partido do governo vence sempre, normalmente acompanhado por alegações ou evidências de repressão a qualquer oposição ao governo. Nesses países

parece haver as chamadas "democracias de um só partido" (WIKIPÉDIA. Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Democracia>. Acesso em 01/06/2009)

2.4 Principais Sistemas de Governo

Segundo Borba (2006) em ciência política, o sistema de governo é a maneira pela qual o poder político é dividido e exercido no âmbito de um Estado e se distingue de acordo com a relação entre os poderes legislativo e executivo. Quando há separação entre esses, o sistema é presidencialista. Quando há dependência do governo em relação ao legislativo, o sistema é parlamentarista.

Para Bobbio (2005, p.109), nenhuma das formas de governo pode deixar de levar em conta o sistema dos partidos políticos, isto é, "o modo pelo qual estão dispostas e colocadas as forças políticas em que repousa o governo".

Um sistema bipartidário perfeito como o inglês, no qual existem apenas dois partidos com vocação majoritária que se alternam no governo e no qual, por costume, o líder do partido está destinado a se tornar o chefe do governo se o seu partido vence as eleições, aproxima a forma de governo parlamentar da forma presidencial. (BOBBIO, 2005, p.109).

2.4.1 Presidencialismo

O presidencialismo, como comentado acima, é um sistema de governo onde existe uma evidente separação de poderes entre o executivo e o legislativo havendo, apenas, uma interdependência entre eles. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente e o Poder Legislativo pelos membros do parlamento.

"No presidencialismo, o povo elege o Presidente, que governa a nação e governa o país. É um sistema de governo essencialmente pessoal". (SERRA, 1995, p.207).

Nesse sistema, segundo Serra (1995), o Presidente, escolhido pelo povo, desempenha as funções de chefe do Governo e do Estado. O povo elege diretamente o Presidente, Deputados e Senadores, podendo escolhê-los de qualquer partido político.

A responsabilidade do Presidente no presidencialismo é penal e não política; responde ele por crime de responsabilidade no exercício da competência constitucional, de ordem administrativa, que lhe é atribuída, não podendo ser destituído, ao contrário do que se passa no parlamentarismo com o chefe do Poder Executivo, que fundamentalmente cai por razões de ordem política. (BONAVIDES, 2005, p.297).

Se o sistema político de um país faz com que o chefe de Estado e o chefe de governo compartilhem, de alguma forma, o Poder Executivo, o regime é mais corretamente chamado de semi-presidencialismo. Nesse sistema, Presidente e primeiro-ministro participam, ambos, da administração cotidiana do Estado.

O Brasil adota um sistema regulamentado, principalmente, pela Constituição Federal de 1988. A adoção desse sistema foi submetida à vontade popular, através do Plebiscito de 21 de abril de 1993, onde a forma e o sistema de governo foram discutidas, tendo o povo decidido por uma República Presidencialista.

2.4.2 Parlamentarismo

A relação existente entre os poderes executivo e legislativo constitui, hoje, o critério mais adequado à distinção entre forma de governo presidencial ou parlamentar. A primeira, como comentado, é aquela onde os poderes estão nitidamente separados, ou seja, ao executivo cabe governar o país e ao legislativo cabe a elaboração das leis; a segunda é onde ocorre a separação entre chefe do Governo e chefe do Estado sendo este, eleito indiretamente pelo parlamento.

Serra apresenta as principais características do sistema parlamentarista, esclarecendo:

No parlamentarismo, o povo elege o Presidente e os Deputados federais. Ouvida a maioria dos Deputados, o Presidente indica o primeiro-ministro. O Presidente representa a nação, defende sua soberania e as instituições democráticas e arbitra conflitos entre o executivo e o legislativo. O primeiro-ministro governa o país e tem maioria na câmara federal. Decide junto com os outros ministros. (SERRA, 1995, p.207)

“O governo parlamentar, sob a legítima inspiração do princípio da separação dos poderes, é aquela forma que assenta fundamentalmente na igualdade e colaboração entre o executivo e o legislativo”. (BONAVIDES, 2005, p.197).

No parlamentarismo, o Poder Executivo depende do apoio direto ou indireto do parlamento para governar, usualmente manifestado por meio de um voto de confiança. Não há, no parlamentarismo, uma clara separação dos poderes entre o executivo e legislativo.

“No parlamentarismo, o povo elege os Deputados, que elegem o primeiro-ministro. O governo tem, necessariamente, maioria no legislativo.” (SERRA, 1995, p.208).

Dallari (2005) cita que argumentos contra o parlamentarismo afirmam que este não é eficiente, por não adotar os freios e contrapesos encontrados no presidencialismo. Argumentos a favor, afirmam que o sistema é mais flexível que o presidencial, pois no caso de uma crise política, o problema seria resolvido com a simples queda do governo ou, eventualmente, com a dissolução do parlamento.

Normalmente, os membros do parlamento são eleitos pelo povo. Após as eleições legislativas, escolhe-se o primeiro ministro, que será o chefe de governo. Essa escolha poderá ser por convite formulado pelo chefe de Estado ao representante da maioria no parlamento, ou por votação do legislativo.

Segundo Dallari (2005), as características do parlamento, são:

- Distinção entre Chefe de Estado e Chefe de Governo onde, aquele, não participa das decisões políticas, exercendo uma função de representação do Estado, enquanto, este, é quem exerce o Poder Executivo. O chefe de governo é indicado pelo chefe de Estado, e só se torna primeiro-ministro com a aprovação do parlamento;
- Chefia do governo com responsabilidade política;
- Possibilidade de dissolução do parlamento.

PRESIDENCIALISMO	PARLAMENTARISMO
O presidente é o chefe do estado.	O presidente é o chefe do estado e representante da nação.
O presidente é o chefe do governo	O primeiro-ministro é o chefe de governo.
Representa a nação e governa o país no dia-a-dia.	O primeiro-ministro decide junto com o conselho de ministros.
Decide sozinho.	
O presidente é eleito por voto direto.	O presidente é eleito por voto direto, e indica o primeiro-ministro.
O presidente não é obrigado a cumprir o programa que apresentou na eleição.	O primeiro-ministro faz seu plano de governo e escolhe os outros ministros.
O presidente não precisa do apoio de partidos e da maioria dos deputados para assumir o governo e continuar no cargo.	A camara dos deputados aprova ou rejeita o primeiro-ministro e seu plano de governo.
O presidente escolhe seus ministros pessoalmente e pode demiti-los a qualquer momento.	Aprovado, o primeiro-ministro assume o governo e é obrigado a executar seu plano.
O presidente tem um mandato fixo.	O presidente tem um mandato fixo.
O presidente não pode ser afastado antes do tempo, mesmo que não cumpra as promessas de campanha, ou se mostre muito incompetente.	O primeiro-ministro, os outros ministros e os deputados não tem mandato fixo.
Só poderá ser destituído se cometer crimes comuns ou de responsabilidades e, ainda assim, se for processado e condenado por dois terços dos deputados e senadores.	O primeiro-ministro e seu gabinete podem ser destituídos por maioria absoluta da camara.
Os deputados federais tem um mandato de quatro anos, e os senadores de oito anos.	Os outros ministros podem ser destituídos a qualquer tempo pelo presidente, por indicação do primeiro-ministro.
Os deputados e senadores só perdem o mandato se forem condenados por crime ou ofensa ao decoro, e cassados por decisão da maioria absoluta dos seus colegas.	O presidente, por iniciativa própria ou a pedido do primeiro-ministro, pode dissolver a camara dos deputados e convocar nova eleição.
A camara não pode ser dissolvida por ninguém, nem mesmo pelo presidente.	O primeiro-ministro pode ser reconduzido várias vezes se continuar merecendo apoio.

QUADRO 02 – PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO

Fonte: Adaptado de Serra (1995).



FIGURA 03 – CLASSIFICAÇÃO DOS PAÍSES SEGUNDO O SISTEMA DE GOVERNO (SETEMBRO DE 2008)

Fonte: Wikipédia (2009).

3 POLÍTICA BRASILEIRA – A SEPARAÇÃO DOS PODERES E O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA ATUAL CONSTITUIÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988 (conhecida como Constituição Federal), apresenta determinados valores que asseguram o exercício compartilhado do poder político, determinando, expressamente, a separação dos poderes.

Para Appio (2005, p.46), a Constituição Federal assume importante papel na vida política brasileira, pois:

(1) nela se encontram encartados os limites da atividade do legislador e, portanto, os pressupostos de validade das normas editadas numa dada comunidade jurídica; (2) nela se encontram positivados os direitos fundamentais, sociais e individuais, oponíveis em face do Estado e do particular, bem como as formas de intervenção na economia; (3) nela se encontram descritos os objetivos do Estado, bem como, os valores em torno dos quais gravita a nação; (4) nela se encontram pormenorizadas as áreas de atribuição de cada pessoa política, bem como se detalham as competências administrativas do Estado; e (5) nela se encontram descritos os mecanismos de aquisição, exercício e perda do poder político.

“A consolidação da democracia no Brasil se dá através do amadurecimento das instituições políticas, ou seja, da efetiva utilização das garantias de independência política contidas na Constituição em prol da própria sociedade” (APPIO, 2005, p.112).

3.1 A separação dos poderes

O princípio da separação dos poderes nasceu com a obra de Montesquieu, em ‘O espírito das Leis’ (1748), embora essa separação seja considerada mais como especialização de funções do Estado do que, propriamente, separação de poderes, na concepção de Appio (2005).

Segundo o autor:

O objetivo de Montesquieu, no espírito das leis, consiste em caracterizar as diversas formas de governo (republicano, monárquico e despótico) consoante os princípios adotados, especialmente no tocante à forma como são criadas e executadas as leis. Na República, o espírito das leis do governo estaria vinculado à democracia, já que é fundada na igualdade. Para Montesquieu, o Estado não poderia sustentar-se na concentração do poder, mas na distribuição das funções do Estado em poderes distintos,

com a única finalidade de evitar a tirania e o arbítrio em detrimento do cidadão. (APPIO, 2005, p.31)

Em seu artigo primeiro, a Constituição Federal traz os fundamentos que norteiam o país, entre eles: “a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.”. Também traz a especificação de que: são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

Segundo Dallari (2005, p.220):

O sistema de separação dos poderes, consagrado nas Constituições de quase todo o mundo, foi associado à idéia de Estado Democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos. Segundo essa teoria os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos gerais ou são especiais. Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo Poder Legislativo, consistem na emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem emitidas, a quem elas irão atingir. Dessa forma, o Poder Legislativo, que só pratica atos gerais, não atua concretamente na vida social, não tendo meios para cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar a uma pessoa ou a um grupo em particular. Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do Poder Executivo, por meio de atos especiais. O executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo legislativo. E se houver exorbitância de qualquer dos poderes surge a ação fiscalizadora do Poder Judiciário, obrigando cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competências.

3.1.1 Poder Executivo

Poder Executivo é o poder do Estado que, nos moldes da constituição de um país, possui a atribuição de governar o povo e administrar os interesses públicos. No Brasil, as atribuições do Poder Executivo, bem como, a composição e atribuições dos órgãos que o compõe, estão definidos nos artigos 76 a 91 da Constituição Federal de 1988.

O líder do Poder Executivo no Brasil, de competência nacional, é o Presidente da República, eleito pelo povo para um mandato de quatro anos, podendo ser reeleito. Para eleger-se ao cargo de Presidente, é necessário ter mais de 35 anos.

O mandato inicia-se em primeiro de janeiro do ano posterior às eleições. Quando da posse, o Presidente e o Vice-Presidente da República, em sessão do

Congresso Nacional, devem prestar o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo Brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil, conforme dispõe a Constituição. Suas principais funções, conforme art. 84 da Constituição Federal são, entre outras:

- Nomear e exonerar os Ministros de Estado;
- Exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;
- Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;
- Vetar projetos de lei, total ou parcialmente, ou solicitar sua consideração ao Congresso Nacional;
- Prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;
- Remeter ao Congresso plano de governo, plano anual de investimentos, assim como a prestação anual das contas relativas ao exercício anterior.

Os ministros de estado são escolhidos diretamente pelo Presidente. A função dos ministros é exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal, na respectiva área de competência.

Além do Presidente, o Poder Executivo é exercido por órgãos com função administrativa, cuja composição e atribuições estão previstas nos artigos 76 a 91 da Constituição Federal. Segundo a Constituição Federal de 1988, o Poder Executivo atua diretamente através dos ministérios e órgãos integrantes de sua estrutura (Conselho da República e Conselho de Defesa Nacional) e, indiretamente, através dos órgãos de administração indireta: autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

3.1.2 Poder Legislativo

O poder legislativo federal é composto pelo Congresso Nacional, dividido em duas casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ocupados, respectivamente, por Deputados Federais e por Senadores.

Os Senadores representam as unidades da Federação (Estados e Distrito Federal) e são eleitos, através do sistema proporcional, em número de 3 (três) por Estado, sendo 81 Senadores no total. Nesse sentido, críticos argumentam a completa disparidade entre a representatividade dos Estados junto ao Senado Federal, visto a desproporção existente entre estados como São Paulo e Acre, por exemplo.

Na sequência, os quadros 03 e 04 demonstram, respectivamente, o número de Senadores por partido e o Senadores do Estado do Paraná.

PARTIDO POLÍTICO	NÚMERO DE SENADORES
PT	12
DEM	14
PDT	5
PTB	7
PSOL	1
PSDB	13
PRB	2
PC DO B	1
PMDB	19
PP	1
PR	4
PSB	2
TOTAL	81

QUADRO 03 – QUANTIDADE DE SENADORES POR PARTIDO POLÍTICO

Fonte: Adaptado de Senado Federal (2009).

NOME	PARTIDO	UF	LEGISLATURA	PERÍODOS
Alvaro Dias	PSDB	PR	53 ^a -54 ^a	2007-2015
Flávio Arns	PT	PR	52 ^a -53 ^a	2003-2011
Osmar Dias	PDT	PR	52 ^a -53 ^a	2003-2011

QUADRO 04 – SENADORES DO ESTADO DO PARANÁ: NOME, PARTIDO E LEGISLATURA

Fonte: Adaptado de Senado Federal (2009).

Os Deputados representam o povo. São eleitos pelo sistema proporcional e, conforme determina o art. 45 da Constituição Federal, a representatividade deve ser estabelecida proporcionalmente à população.

Os ajustes são efetuados no ano anterior às eleições, pelo Tribunal Superior Eleitoral - TSE, com base nos dados estatísticos fornecidos pela fundação Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, de forma que nenhuma das unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

A Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, estabelece que o número de Deputados não pode ultrapassar quinhentos e treze. Feitos os cálculos, o TSE encaminha aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas.

A seguir, a figura 4 mostra a distribuição geográfica dos Estados Brasileiros e, na sequência, o quadro 05 apresenta o número de Deputados Federais por Estado.



FIGURA 04 – DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DOS ESTADOS BRASILEIROS

Fonte: Câmara dos Deputados (2009).

ESTADO	QUANTIDADE DE DEPUTADOS	ESTADO	QUANTIDADE DE DEPUTADOS
Acre	8	Paraíba	12
Alagoas	9	Pernambuco	25
Amazonas	8	Piauí	10
Amapá	8	Paraná	30
Bahia	39	Rio de Janeiro	46
Ceará	22	Rio Grande do Norte	8
Distrito Federal	8	Rondônia	8
Espírito Santo	10	Roraima	8
Goiás	17	Rio Grande do Sul	31
Maranhão	18	Santa Catarina	16
Minas Gerais	53	Sergipe	8
Mato Grosso do Sul	8	São Paulo	70
Mato Grosso	8	Tocantins	8
Pará	17		
TOTAL	233	TOTAL	280
TOTAL GERAL DE DEPUTADOS FEDERAIS 513			

QUADRO 05 – NÚMERO DE DEPUTADOS POR ESTADO

Fonte: Adaptado de Câmara dos Deputados (2009).

Nessa esfera, também integra o Poder Legislativo o Tribunal de Contas da União, conforme especificado no art. 71 da Constituição Federal, como órgão que auxilia o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração pública direta e indireta, cuja função recebe o nome de controle externo.

Conforme explica Caetano (2003, p.166): A função de legislar é “a actividade dos órgãos do Estado que tem por objecto direto e imediato estatuir normas de carácter geral e impessoal inovadoras da Ordem jurídica”. Cabe ao congresso, como um todo, legislar sobre todas as questões de interesse nacional e de competência da União.

Sobre a possibilidade do Presidente da República de vetar projetos de lei, Appio (2005, p.48) faz a seguinte consideração: “A limitação da atividade do legislador visa garantir, portanto, que os objetivos previstos na Constituição irão se sobrepor aos objetivos específicos dos grupos políticos que litigam pela ocupação de espaço no cenário do país”.

O sistema adotado no Brasil, com a divisão do congresso nacional em duas casas, chamado sistema bicameral, prevê a manifestação de ambas na elaboração das normas jurídicas, ou seja, se uma matéria tiver início na Câmara dos Deputados, o Senado Federal fará a revisão, e vice-versa, com exceção das matérias de competência exclusiva de cada casa, conforme estabelece o art 65 da Constituição Federal.

3.1.3 Poder Judiciário

O Poder Judiciário brasileiro está definido nos arts. 92 e seguintes da Constituição Federal, que estabelecem, entre outros, os órgãos que compõem o Poder Judiciário e a composição e atribuições de cada órgão. Segundo esse artigo, são órgãos do Poder Judiciário:

- O Supremo Tribunal Federal;
- O Conselho Nacional de Justiça;
- O Superior Tribunal de Justiça;
- Os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

- Os Tribunais e Juízes do Trabalho;
- Os Tribunais e Juízes Eleitorais;
- Os Tribunais e Juízes Militares;
- Os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. (Constituição Federal, art.92)

Esses órgãos podem ser classificados quanto ao número de julgadores (órgãos singulares e colegiados), quanto à matéria (órgãos da justiça comum e da justiça especial) e quanto à competência sobre as Unidades da Federação (órgãos estaduais e federais).

Em geral, os órgãos judiciários brasileiros exercem duas funções principais. A primeira trata-se da prerrogativa de participar ativamente dos conflitos de interesses em cada caso concreto, através de um processo judicial, com a imposição de leis e normas gerais e abstratas, aplicáveis a cada caso concreto.

A segunda função é o controle da constitucionalidade das leis. Esse controle foi implementado para evitar que atos legislativos ou administrativos contrariem regras ou princípios constitucionais, o que os tornam inválidos. Todos os órgãos do Poder Judiciário podem exercê-lo e segundo o art. 97 da Constituição Federal “somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”.

Appio (2005, p.77) afirma que, no caso brasileiro, o Poder Judiciário, “contrariamente ao vigente na maioria dos países europeus, concentra grande dose de poder nas mãos do julgador” em função de que, conforme o autor “o Poder Judiciário brasileiro possui a prerrogativa – poder-dever – de controlar a constitucionalidade das leis, bem como de revisar os atos praticados pela administração pública” (APPIO, 2005, p.77).

Conforme explica Caetano (2003, p.166) “O Estado tem, pois, como uma das suas actividades essenciais, que assegurar a execução das leis”. Todas as decisões do Poder Judiciário são públicas e devem ser fundamentadas, sob pena de nulidade. Ao Poder Judiciário é assegurada, pela Constituição Federal, autonomia administrativa e financeira.

Junto ao Poder Judiciário, mas não subordinado a ele, está o Ministério Público da União. Considerado como função essencial à Justiça, definido no art. 127

da Constituição Federal, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Apesar de atuar com mais evidência no processo penal, onde é de sua competência a iniciativa da ação para levar a julgamento os transgressores da lei, também deve se manifestar, entre outras, sobre as contas de candidatos, comitês financeiros e partidos políticos, após o parecer da unidade técnica responsável.

3.1.3.1 Justiça Eleitoral

Compõem a Justiça Eleitoral o Tribunal Superior Eleitoral – TSE, com sede em Brasília, e jurisdição em todo o território nacional, os Tribunais Regionais Eleitorais – TREs com sede em todas as capitais brasileiras e jurisdição estadual, os Juízes Eleitorais, cujos cartórios, situados nos municípios, atuam diretamente sobre assuntos e eleições municipais e as Juntas Eleitorais, que cuidam de assuntos específicos das eleições.

As competências e atribuições de cada órgão da Justiça Eleitoral estão previstas na Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965, denominada Código Eleitoral. A Justiça Eleitoral no Brasil é considerada uma justiça especializada, pois julga, apenas, matérias de sua competência exclusiva.

A Justiça Eleitoral desempenha, ainda, um papel administrativo de organização e normatização das eleições no Brasil e é responsável pela análise da prestação de contas de candidatos, comitês financeiros e partidos políticos.

O TSE é responsável pela normatização do Código Eleitoral e aplicação direta das normas quando da realização das eleições. Tem competência exclusiva sobre as eleições presidenciais (Presidente e Vice-Presidente), e segundo o Código Eleitoral, suas atribuições, incluem, entre outras, processar e julgar:

- a) O registro e a cassação de registro de partidos políticos, dos seus diretórios nacionais e de candidatos à Presidência e vice-presidência da República;
- b) Os crimes eleitorais e os comuns que lhes forem conexos cometidos pelos seus próprios juizes e pelos juizes dos Tribunais Regionais;
- c) As reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto à sua contabilidade e à apuração da origem dos seus recursos;

- d) As impugnações á apuração do resultado geral, proclamação dos eleitos e expedição de diploma na eleição de Presidente e Vice-Presidente da República;
- e) A ação rescisória, nos casos de inelegibilidade, desde que intentada dentro de cento e vinte dias de decisão irrecurável, possibilitando-se o exercício do mandato eletivo até o seu trânsito em julgado. (Código Eleitoral, art.22)

Os TREs possuem jurisdição em todo o Estado e têm competência sobre as eleições federais e estaduais: Governador, Vice-Governador, Deputado Estadual, Deputado Federal e Senador. Também decidem em grau de recurso as causas apreciadas em primeira instância pelos Juizes Eleitorais e entre suas atribuições, conforme art. 29 do Código Eleitoral, compete processar a julgar:

- a) O registro e o cancelamento do registro dos diretórios estaduais e municipais de partidos políticos, bem como de candidatos a Governador, Vice-Governadores, e membro do Congresso Nacional e das Assembléias Legislativas;
- b) Os crimes eleitorais cometidos pelos juizes eleitorais;
- c) O habeas corpus ou mandado de segurança, em matéria eleitoral, contra ato de autoridades que respondam perante os Tribunais de Justiça por crime de responsabilidade e, em grau de recurso, os denegados ou concedidos pelos juizes eleitorais; ou, ainda, o habeas corpus quando houver perigo de se consumar a violência antes que o juiz competente possa prover sobre a impetração;
- d) As reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto a sua contabilidade e à apuração da origem dos seus recursos. (Código Eleitoral, art.29).

A Justiça Eleitoral não possui quadro próprio de Juizes. Os Juizes eleitorais são escolhidos dentre outros órgãos judiciais Brasileiros. Eles servem à Justiça por, no mínimo, dois anos, e nunca por mais de dois biênios consecutivos. Possuem jurisdição municipal e competência exclusiva sobre as eleições para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador.

Segundo o art. 35 do Código Eleitoral, são atribuições, entre outras, dos Juizes eleitorais:

- a) Cumprir e fazer cumprir as decisões e determinações do Tribunal Superior e do Regional;
- b) Processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos, ressalvada a competência originária do TSE e dos TREs;
- c) Decidir habeas corpus e mandado de segurança, em matéria eleitoral, desde que essa competência não esteja atribuída privativamente a instância superior;
- d) Dirigir os processos eleitorais e determinar a inscrição e a exclusão de eleitores;
- e) Expedir títulos eleitorais e conceder transferência de eleitor;
- f) Ordenar o registro e cassação do registro dos candidatos aos cargos eletivos municipais e comunicá-los ao Tribunal Regional.

As decisões do TSE são irrecorríveis, salvo as que declararem a nulidade de lei, ou forem contrárias à Constituição Federal e, ainda, se negarem habeas corpus ou mandado de segurança, cabendo, nesse caso, recurso para a Supremo Tribunal Federal.

As decisões dos TREs também são irrecorríveis, salvo se contrárias à lei, ou se houver divergência na interpretação entre dois ou mais tribunais eleitorais. E ainda, quando versarem sobre expedição de diplomas nas eleições federais e estaduais, ou quando negarem habeas corpus ou mandado de segurança.

3.2 A política brasileira

Para Leo Maar, (2004, p.8): “a política surge junto com a própria história, sendo resultado da atividade dos próprios homens vivendo em sociedade”.

A Constituição Brasileira estabelece que todo poder emana do povo e será exercido em seu nome, através de candidatos indicados pelos partidos políticos e escolhidos, direta e secretamente, através do voto.

O código eleitoral, em seu art. 1º já define que o mesmo “contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos, principalmente o direito de votar e ser votado”. O TSE é responsável por expedir instruções para a fiel execução do código.

3.2.1 Os partidos políticos

A Constituição Federal estabelece que, desde que respeitada a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, é livre a criação, fusão, extinção ou incorporação dos partidos, que terão autonomia sob sua estrutura, organização e funcionamento, conforme definidos em estatuto.

No Brasil, os partidos políticos são regidos, além da Constituição Federal, pela Lei n. 9.096 de 19 de setembro de 1995, que em seu art. 2º esclarece que “o partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no

interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”.

O partido, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no TSE. Para isso, deve comprovar o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, 0,5% (meio por cento) dos votos válidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos por 1/3 (um terço), ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles, conforme estabelecido na Lei dos Partidos Políticos – Lei 9.096/95.

Com o registro do estatuto do partido no TSE, o partido fica apto a participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão.

Para Ferreira Filho (1977, p.48), a democracia repousa em sua peça fundamental: o partido político. Todavia, ensina, é o partido:

[...] depurado de seus vícios. Com estrutura democrática, escolhidos pelas bases os seus dirigentes. Limpo de corrupção, com fontes puras de financiamento. De atuação permanente, contribuindo para a formação política do povo. De ideais democráticos, respeitoso dos demais partidos, devotado aos direitos fundamentais do homem. Buscando o poder pelo convencimento e pelo voto [...].

Para Dallari (2005, p.164):

Tendo-se afirmado no início do século XIX como instrumentos eficazes da opinião pública, dando condições para que as tendências preponderantes no Estado influam sobre o governo, os partidos políticos se impuseram como o veículo natural da representação política. Em consequência, multiplicaram-se vertiginosamente os partidos, apresentando as mais variadas características.

Segundo Caetano (2003), teóricos da democracia liberal consideram os partidos políticos como elementos essenciais do funcionamento desse sistema pois, por meio deles, o povo poderia tomar consciência de certas concepções e fórmulas de governo.

Através da doutrinação dos cidadãos, os mesmos seriam educados para participar efetivamente das atividades democráticas do país, sendo também esclarecidos sobre os problemas que teriam que se posicionar quando do voto. Caetano ainda esclarece que os partidos:

Serviriam de escola para a preparação do pessoal necessário ao exercício de funções públicas, permitindo que os homens com vocação política a ponham ao serviço da colectividade e se candidatem ao desempenho dos cargos do governo e da administração.

Enfim, os partidos permitem uma fiscalização pública permanente das actividades governamentais e administrativas. (CAETANO, 2003, p.392).

Os partidos políticos constituem os instrumentos que viabilizam o exercício do direito político de votar e ser votado. Agregam as diferentes correntes de opinião e permitem o fracionamento ideológico da sociedade que, então, pode fazer a escolha daqueles que a irão representar e administrar seus interesses.(SCHLICKMANN, 2008, p.24)

Considerando o número de partidos existentes no Estado, o sistema político pode ser classificado, principalmente, em:

- a) Sistema bipartidário: caracteriza-se pela existência de dois grandes partidos que se alternam no governo do Estado. São exemplos: a Inglaterra e os Estados Unidos da América.
- b) Sistema pluripartidário: caracteriza-se pela existência de vários partidos, com iguais possibilidades de predominar sobre os demais. É o sistema existente no Brasil, exigência direta da Constituição Federal.

Os partidos possuem em sua estrutura: os diretórios nacionais, com sede em Brasília / DF; os diretórios regionais, com sede, normalmente, nas capitais brasileiras e os diretórios municipais. Atualmente, existem 27 (vinte e sete) partidos registrados no TSE, conforme quadro 06, a seguir, por data de registro:

NOME DO PARTIDO	DATA DO REGISTRO	Nº DO PARTIDO
PMDB - PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO	30.06.1981	15
PTB - PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO	03.11.1981	14
PDT - PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA	10.11.1981	12
PT - PARTIDO DOS TRABALHADORES	11.02.1982	13
DEM - DEMOCRATAS (ANTIGO PFL)	11.09.1986	25
PC do B - PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL	23.06.1988	65
PSB - PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO	01.07.1988	40
PSDB - PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA	24.08.1989	45
PTC - PARTIDO TRABALHISTA CRISTAO	22.02.1990	36
PSC - PARTIDO SOCIAL CRISTAO	29.03.1990	20
PMN - PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL	25.10.1990	33
PRP - PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA	29.10.1991	44
PPS - PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	19.03.1992	23
PV - PARTIDO VERDE	30.09.1993	43
PT do B - PARTIDO TRABALHISTA DO BRASIL	11.10.1994	70
PP - PARTIDO PROGRESSISTA	16.11.1995	11
PSTU - PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO (ANTIGO PRT)	19.12.1995	16
PCB - PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO	09.05.1996	21
PRTB - PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO	28.3.1995	28
PHS - PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE	20.03.1997	31
PSDC - PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA CRISTAO	05.08.1997	27
PCO - PARTIDO DA CAUSA OPERARIA	30.09.1997	29
PTN - PARTIDO TRABALHISTA NACIONAL	02.10.1997	19
PSL - PARTIDO SOCIAL LIBERAL	02.06.1998	17
PRB - PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO	25.8.2005	10
PSOL - PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE	15.09.2005	50
PR - PARTIDO DA REPUBLICA	19.12.2006	22

QUADRO 06 – PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS NO TSE

FONTE: Adaptado de Tribunal Superior Eleitoral (2009).

3.2.2 Os Recursos do Fundo Partidário

Os recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos ou, como são chamados, recursos do fundo partidário, estão previstos desde a Lei 9.096/95, que estabeleceu que os mesmos são compostos, principalmente, por recursos públicos, representados por dotações orçamentárias da União e por multas eleitorais, aplicadas segundo o Código Eleitoral. Sua forma de

distribuição foi modificada recentemente pela Lei n. 11.459, de 21 de março de 2007.

Os valores são estimados com base no custo atualizado por eleitor, que, em 2008, representou pouco mais de R\$1 (um real). Para fixar este custo, a Justiça Eleitoral considera o valor fixado em agosto de 1995, através do inciso IV, do art. 38, da Lei 9.096/95, — R\$ 0,35 — acrescido da inflação oficial, medida pelo IPCA da Fundação Getúlio Vargas. Segundo o índice, a variação de preços entre agosto de 1995 e 2008 foi de 205,15%.

O fundo partidário é distribuído conforme especificado no artigo 41-A da Lei 9.096/95 (alterado pela Lei 11.459/2007), cabendo 5% (cinco por cento) do total, divididos em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no TSE e 95% (noventa e cinco por cento) distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Esses recursos devem ser aplicados, segundo art. 44 da Lei 9.096/95, exclusivamente:

- I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, este último até o limite máximo de vinte por cento do total recebido;
- II - na propaganda doutrinária e política;
- III - no alistamento e campanhas eleitorais;
- IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.

Em 2008, o orçamento da união destinou R\$ 194,3 milhões para serem distribuídos aos partidos como recursos do fundo partidário, sendo R\$ 135,6 milhões provenientes do orçamento da União e R\$ 58,2 milhões provenientes da arrecadação de multas eleitorais.

Para 2009, segundo informação do site do TSE, estão previstos os seguintes valores a serem distribuídos:

- a) Do orçamento da União: R\$155.448.144,00 (cento e cinquenta e cinco milhões, quatrocentos e quarenta e oito mil, cento e quarenta e quatro reais);
- b) Das Multas Eleitorais: R\$55.821.756,00 (cinquenta e cinco milhões, oitocentos e vinte e um mil, setecentos e cinquenta e seis reais).

Além desses recursos, os partidos políticos também têm assegurado o acesso gratuito ao rádio e televisão, para difundir os programas partidários,

transmitir mensagens aos filiados ou apresentar o posicionamento do partido em temas político-comunitários, conforme determinado na Constituição Federal. As emissoras de rádio e televisão têm direito à compensação fiscal pela cessão do horário aos partidos.

A seguir, os quadros 07 e 08, apresentam, respectivamente, a distribuição do Fundo Partidário, exercício 2008, e os valores transferidos até abril/2009 (atualizado em 24/04/2009). Conforme informação contida em nota, no site do TSE, o saldo dos recursos (dotação orçamentária) do exercício 2008, no valor de R\$24.316.833,23 (vinte e quatro milhões, trezentos e dezesseis mil, oitocentos e trinta e três reais e vinte e três centavos) não foi transferido por falta de recebimento dos valores.

RECURSOS PÚBLICOS			MULTAS	
R\$ 135.614.982,00			R\$ 58.714.949,00	
PARTIDO	VALOR R\$	%	VALOR R\$	%
PSDB	18.343.770,18	13,53	4.647.639,67	7,92
DEM	14.562.240,30	10,74	3.697.473,80	6,30
PMDB	19.324.268,30	14,25	4.906.819,59	8,36
PT	19.893.312,55	14,67	5.055.965,26	8,61
PP	9.631.877,16	7,10	2.447.019,06	4,17
PDT	7.223.636,92	5,33	1.834.926,79	3,13
PTB	6.578.100,76	4,85	1.664.918,77	2,84
PSB	8.445.325,94	6,23	2.144.923,76	3,65
PR	6.217.742,68	4,58	1.561.012,72	2,66
PC do B	3.081.182,47	2,27	782.233,83	1,33
PMN	1.531.745,11	1,13	389.229,93	0,66
PSC	2.750.082,17	2,03	698.445,92	1,19
PPS	5.542.168,50	4,09	1.407.460,06	2,40
PRP	632.596,01	0,47	160.848,96	0,27
PT do B	551.292,38	0,41	140.610,49	0,24
PTC	1.435.102,43	1,06	364.677,55	0,62
PCB	396.350,46	0,29	100.830,64	0,17
PTN	40.198,97	0,03	7.435,91	0,01
PRTB	549.240,57	0,40	139.657,46	0,24
PHS	914.753,31	0,67	232.153,70	0,40
PV	5.095.529,34	3,76	1.293.968,26	2,20
PRB	647.384,21	0,48	164.605,21	0,28
PSOL	1.915.287,32	1,41	486.639,52	0,83
PSDC	193.735,66	0,14	38.802,65	0,07
PSL	89.966,05	0,07	16.620,40	0,03
PCO	28.092,25	0,02	10.629,66	0,02
PSTU	-	-	24,00	0,00
			2.539,20	0,00
TOTAL:	R\$ 135.614.982,00	100	R\$ 34.398.112,77	58,58
SALDO:	R\$ -	-	R\$ 24.316.836,23	41,42

QUADRO 07 – RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO DISTRIBUÍDOS AOS PARTIDOS POLÍTICOS NO EXERCÍCIO 2008.

Fonte: Adaptado de Tribunal Superior Eleitoral (2009)

RECURSOS PÚBLICOS			MULTAS ELEITORAIS	
R\$ 155.448.144,00			R\$ 55.821.756,00	
PARTIDO	VALOR R\$	%	VALOR R\$	%
PSDB	7.192.455,83	4,63	992.037,48	1,78
DEM	5.710.000,66	3,67	787.614,10	1,41
PMDB	7.576.835,85	4,87	1.045.041,62	1,87
PT	7.799.915,56	5,02	1.075.803,24	1,93
PP	3.777.173,89	2,43	521.086,66	0,93
PDT	2.833.082,92	1,82	390.901,09	0,7
PTB	2.539.558,66	1,63	350.377,78	0,63
PSB	3.312.015,83	2,13	456.058,69	0,82
PR	2.356.385,09	1,52	325.159,52	0,58
PC do B	1.209.136,23	0,78	166.781,88	0,3
PMN	601.717,65	0,39	83.206,65	0,15
PSC	1.079.336,54	0,69	149.067,97	0,27
PPS	1.066.588,66	0,69	167.124,03	0,3
PRP	249.228,51	0,16	34.600,11	0,06
PT do B	-	-	-	-
PTC	563.831,29	0,36	77.982,29	0,14
PCB	156.614,75	0,1	21.829,62	0,04
PTN	153.654,71	0,1	19.478,84	0,03
PRTB	216.551,09	0,14	30.094,03	0,05
PHS	359.841,31	0,23	49.853,08	0,09
PV	1.998.811,04	1,29	275.859,04	0,49
PRB	255.025,86	0,16	35.399,53	0,06
PSOL	752.075,89	0,48	103.940,33	0,19
PSDC	-	-	-	-
PSL	56.210,18	0,04	-	-
PCO	-	-	-	-
PSTU	-	-	-	-
TOTAL:	R\$ 51.816.048,00	33,33	R\$ 7.159.297,58	12,83
SALDO:	R\$ 103.632.096,00	66,67	R\$ 48.662.458,42	87,17
TOTAL %		100	TOTAL %	100

QUADRO 08 – RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO DISTRIBUÍDOS AOS PARTIDOS POLÍTICOS NO EXERCÍCIO 2009 (ACUMULADO DE JANEIRO A ABRIL)

Fonte: Adaptado de Tribunal Superior Eleitoral (2009)

Cabe ressaltar que os valores apresentados nos quadros 07 e 08 foram repassados pelo TSE à direção nacional de cada partido e, conforme determinado na Constituição Federal, os partidos políticos têm autonomia para decidir sobre sua estrutura e funcionamento, decididos em estatuto.

Assim, cada partido possui formas distintas de distribuição desses recursos à respectiva direção regional e/ou municipal, embora o repasse à direção municipal não seja comum, exceto em períodos eleitorais. A seguir, o quadro 09 apresenta os valores transferidos pelos partidos à direção regional do Paraná, conforme consta na

prestação de contas dos diretórios regionais, apresentada à Justiça Eleitoral em 30 de abril de 2009:

NOME DO PARTIDO	Nº DO PARTIDO	VALOR RECEBIDO DA DIREÇÃO NACIONAL
PRB - Partido Republicano Brasileiro	10	R\$ 24.715,00
PP - Partido Progressista	11	R\$ 271.000,00
PDT - Partido Democrático Trabalhista	12	R\$ 120.000,00
PT - Partido dos Trabalhadores	13	R\$ 378.182,78
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro	14	R\$ 81.800,00
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro	15	R\$ 962.075,50
PR - Partido da República	22	R\$ 194.266,24
PPS - Partido Popular Socialista	23	R\$ 111.000,00
DEM - Democratas	25	R\$ 199.000,00
PSB - Partido Socialista Brasileiro	40	R\$ 55.658,92
PV - Partido Verde	43	R\$ 74.983,48
PSC - Partido Social Cristão	20	R\$ 5.000,00
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira	45	R\$ 304.968,70

QUADRO 09 – RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO TRANSFERIDOS AO DIRETÓRIO REGIONAL DO PARANÁ

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das Prestações de Contas dos Diretórios Regionais do Paraná (2009).

3.2.3 A prestação de contas dos partidos políticos

Os partidos políticos devem manter contabilidade regular, como forma de conhecimento de suas receitas e despesas. As contas são prestadas anualmente à Justiça Eleitoral, até o dia 30 de abril do ano posterior ao encerramento do exercício, em cada esfera de competência, obrigação prevista na lei dos partidos.

Compete à Justiça Eleitoral a fiscalização sobre a escrituração contábil dos partidos, que deve refletir a real movimentação financeira e patrimonial destes.

A obrigatoriedade de prestar contas é ainda reforçada pelo parágrafo único do artigo 70, da Constituição Federal, que estabelece:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária (Constituição Federal, art.70).

4 AS ELEIÇÕES BRASILEIRAS E A EVOLUÇÃO DO CONTROLE NAS CAMPANHAS ELEITORAIS

4.1 O Processo Eleitoral

A eleição é uma característica do Estado democrático. Segundo Dallari, (2005, p.183):

Por mais imperfeito que seja o sistema eleitoral, a escolha por eleição é a que mais se aproxima da expressão direta da vontade popular, além do que é sempre mais justo que os próprios governados escolham livremente os que irão governá-los.

A Constituição Federal do Brasil prevê que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, mediante plebiscito, referendo ou iniciativa popular.

O voto é obrigatório para maiores de dezoito anos e facultativo para maiores de dezesseis, maiores de setenta ou analfabetos. Não podem, todavia, exercer o direito ao voto, os estrangeiros e, durante o período de serviço militar obrigatório, os conscritos.

As eleições possuem leis específicas, entre elas a Constituição Federal de 1988, capítulo IV – Dos Direitos Políticos; a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997 – Lei das Eleições; a Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, bem como, as Resoluções baixadas pelo TSE, específica para cada eleição, que normatizam e disciplinam o processo eleitoral.

O processo eleitoral envolve etapas importantes que se iniciam um ano antes da data prevista para a eleição quando, paralelamente, existem, também, exigências a serem cumpridas por aqueles que pretendem se candidatar a um cargo eletivo. Qualquer alteração no processo eleitoral deve ser efetuada até essa data, conforme previsto no art. 16 da Constituição Federal.

Essas exigências começam com o domicílio eleitoral do candidato que deverá comprovar residência na circunscrição que pretende concorrer ao cargo com no mínimo um ano, bem como, comprovar filiação partidária, pelo mesmo período.

No Brasil, as eleições ocorrem alternadamente a cada dois anos: uma para os cargos de competência municipal (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador) e outra para os cargos de competência estadual, federal e nacional (Governador, Vice-

Governador, Deputado Estadual, Deputado Federal, Senador, Presidente e Vice-Presidente), sempre no primeiro domingo de outubro do ano eleitoral e, em caso de segundo turno, no último domingo do mesmo mês.

A Lei nº. 9.504/97 estabelece as diretrizes gerais para o processo eleitoral, embora, a cada pleito, o TSE divulgue uma nova resolução para normatizar as eleições correspondentes àquele pleito.

Os mandatos eletivos são de quatro anos, com exceção do cargo de Senador, que é de oito anos. Os cargos de senadores são renovados, a cada eleição, em 1/3 (um terço) e 2/3 (dois terços) dos candidatos eleitos. A eleição de 2010 renovará 2/3 dos Senadores.

Entre os dias 10 a 30 de junho, os partidos políticos se reúnem para decidir, oficialmente, sobre coligações partidárias e sobre os candidatos que disputarão os cargos eletivos. Esses candidatos serão registrados na Justiça Eleitoral respectiva até o dia cinco de julho e somente os candidatos escolhidos pelos partidos poderão participar das eleições.

São condições de elegibilidade, conforme a Constituição Federal:

- I - a nacionalidade Brasileira;
- II - o pleno exercício dos direitos políticos;
- III - o alistamento eleitoral;
- IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V - a filiação partidária;
- VI - a idade mínima de:
 - a) 35 anos para: Presidente, Vice-Presidente e Senador;
 - b) 30 anos para: Governador, Vice-Governador;
 - c) 21 anos para: Deputado Federal, Deputado Estadual, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
 - d) 18 anos para: Vereador. (Constituição Federal, art. 14)

Os candidatos aos cargos de chefe do Poder Executivo – Presidente, Governador e Prefeito – podem concorrer à reeleição por um mandato subsequente. Para os cargos do legislativo não há impedimentos quanto à reeleição.

Por ocasião do registro da candidatura, conforme determina a Resolução TSE n. 22.715/2008, os candidatos devem informar à Justiça Eleitoral os bens que possuem. Essas informações ficam disponíveis para consulta pela sociedade no site do TSE, em <http://www.tse.jus.br/internet/eleicoes/index.htm>, no ítem Divulgação de Candidaturas.

Baseado nessas informações, a ONG Transparência Brasil efetuou um levantamento intitulado “Candidatos mentem à Justiça Eleitoral”. O estudo é fruto de

uma análise realizada sobre dados referentes a todos os parlamentares em exercício em fevereiro de 2009, na Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores das Capitais, num total de 2.368 integrantes.

Demonstra candidatos que teriam doado mais que dez por cento do seu patrimônio a campanhas eleitorais e que, portanto, suas declarações foram consideradas com omissões de informações sobre o real patrimônio. O estudo demonstra, ainda, candidatos que afirmam não ter patrimônio, mas que também efetuaram doações.

Na sequência, o quadro 10 demonstra os candidatos, cujas doações à campanhas eleitorais foram superiores à 10% do patrimônio declarado à Justiça Eleitoral, conforme estudo realizado.

∞ - Indica porcentual infinito, ou seja, quando o patrimônio declarado é nulo, negativo ou desprezível. N/A - Não aplicável.					
Nome			2008		
			A	%	B
Andre Vargas (PT)	Casa/Estado	CPF	Bens	B/A	Doações
Luiz Carlos Haully (PSDB)	Câmara dos Deputados/PR	497.509.509-25	153.600	89,8%	138.000
Beti Pavin (PMDB)	Câmara dos Deputados/PR	086.826.079-72	698.623	45,4%	317.294
Elton Welter (PT)	Assembleia Legislativa/PR	358.490.459-53	272.372	47,9%	130.513
Reni Pereira (PSB)	Assembleia Legislativa/PR	681.458.889-72	235.300	62,0%	145.822
Rosane Ferreira (PV)	Assembleia Legislativa/PR	737.525.099-53	600.248	20,7%	124.234
Celso Torquato (PSDB)	Assembleia Legislativa/PR	532.100.269-04	0	∞	150.000
Denilson Pires (DEM)	Câmara Municipal de Curitiba/PR	017.759.959-68	260.118	26,1%	68.000
Dirceu Moreira (PSL)	Câmara Municipal de Curitiba/PR	575.495.249-04	755.000	10,1%	76.235
Francisco Garcez (PSDB)	Câmara Municipal de Curitiba/PR	740.293.479-91	0	∞	2.273
Jonny Stica (PT)	Câmara Municipal de Curitiba/PR	478.909.329-87	20.398	43,9%	8.954
Julião Sobota (PSC)	Câmara Municipal de Curitiba/PR	053.070.539-75	0	∞	1.800
Odilon Volkmann (PSDB)	Câmara Municipal de Curitiba/PR	686.237.049-91	0	∞	475
Pedro Paulo (PT)	Câmara Municipal de Curitiba/PR	217.483.149-04	107.864	15,4%	16.600
Professor Galdino (PV)	Câmara Municipal de Curitiba/PR	524.877.849-20	105.000	38,1%	40.020
Professora Josete (PT)	Câmara Municipal de Curitiba/PR	048.266.488-63	5.000	14,0%	700
Serginho - do Posto (PSDB)	Câmara Municipal de Curitiba/PR	598.081.609-72	69.752	93,8%	65.442
Valdemir Soares (PRB)	Câmara Municipal de Curitiba/PR	696.955.479-15	121.200	11,3%	13.650
	Câmara Municipal de Curitiba/PR	021.085.237-23	150.000	31,3%	46.900
Totais			3.554.475		1.346.911
Entre os que foram candidatos em 2008, 18 parlamentares fizeram doações correspondentes a mais de 10% do patrimônio que declararam.					

QUADRO 10 – DOAÇÕES DE PARLAMENTARES SUPERIORES A 10% DO PATRIMÔNIO DECLARADO

FONTE: Transparência Brasil (2009).

4.1.1 O custo das eleições

O custo total de uma eleição é bastante significativo para os cofres públicos. Se analisados os custos diretos, a realização do pleito eleitoral, segundo notícia do TSE, para a eleição de 2008, tinha custo estimado de R\$500 milhões de reais, indo desde a fabricação das urnas eletrônicas, até o seu armazenamento, após a eleição.

O processo eleitoral exige, segundo a reportagem, uma complexa engenharia logística. Para transporte das urnas eletrônicas são utilizados desde avião, automóveis, barcos, até mesmo jegues, a fim de que as mesmas possam chegar intactas às comunidades ribeirinhas ou mais distantes do Nordeste.

Além do custo direto do processo eleitoral, um estudo feito pela Transparência Brasil, intitulado “Congresso Brasileiro é o que mais pesa no bolso da população na comparação com os Parlamentos de onze países”, demonstra que, no Brasil, a média do custo por parlamentar é de cerca de R\$10 milhões ao ano.

O estudo comparou o orçamento do Congresso Nacional Brasileiro com os da Alemanha, Argentina, Canadá, Chile, Espanha, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália, México e Portugal e concluiu que, entre esses países, o congresso Brasileiro é o que mais onera o cidadão.

Conforme dados do estudo, com um orçamento de R\$6.068.072.181,00 (seis bilhões, sessenta e oito milhões, setenta e dois mil, cento e oitenta e um reais) em 2007, o congresso brasileiro, compreendendo a Câmara dos Deputados e Senado Federal, gasta R\$11.545,04 (onze mil, quinhentos e quarenta e cinco reais e quatro centavos) por minuto.

Segundo Kohlbach (2009) “Eleitor do PR teria que trabalhar 669 anos para alcançar patrimônio de deputado federal”. A reportagem cita estudo realizado pela ONG Transparência Brasil, que apresenta dados sobre o patrimônio dos Deputados Federais do Paraná e Senadores do Paraná, considerados, a segunda e oitava bancadas mais ricas do Brasil, respectivamente.

Apresenta, ainda, os gastos anuais, em média, por Deputado Federal, demonstrando as maiores despesas das verbas de gabinete a que os mesmos têm direito.

4.1.2 O direito ao voto

Um dos fundamentos principais do Estado democrático é a supremacia da vontade popular. No entanto, pela impossibilidade do povo exercer diretamente esse direito sobre as decisões do governo, faz-se imperiosa a necessidade da escolha de representantes que decidirão em nome do povo.

“O sufrágio é o poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na soberania, isto é, na gerência da vida pública”. (BONAVIDES, 2005, p.228).

O sufrágio, ou direito ao voto, é considerado universal, quando não se restringe às condições de riqueza, instrução, nascimento, raça ou sexo, sendo concedido a todos os cidadãos de forma geral.

Para Dallari (2005), o voto se configura como um direito público subjetivo, mas, como é necessária a escolha de governantes para que se complete a formação da vontade do Estado, o voto corresponde também a uma função social, o que justifica sua imposição como um dever.

A cassação dos direitos políticos é uma sanção extremamente grave, significando, numa democracia representativa, verdadeira morte civil, pois o indivíduo privado de tais direitos perde a possibilidade de participar do governo, não tendo como influir sobre a política do Estado e sobre a fixação das regras de comportamento social a que estará sujeito, o que equivale a dizer, em última análise, que em relação a esse indivíduo o Estado deixa de ser democrático. (DALLARI, 2005, p.189)

4.1.3 Sistemas Eleitorais

No Brasil são utilizados dois sistemas eleitorais: o majoritário, para o Senado Federal e para os cargos do executivo (Presidente, Governador e Prefeito) e o proporcional para os cargos do legislativo (Deputado Estadual, Deputado Federal, Senador e Verador).

Os sistemas eleitorais são previstos desde o Código Eleitoral. O sistema majoritário, previsto no art. 83 do Código Eleitoral, é aquele onde vence o mais votado. Quando a disputa ocorre entre vários candidatos, é comum que nenhum

deles alcance a maioria absoluta dos votos (mais de cinqüenta por cento dos votos válidos), ou seja, a quantidade de votos do primeiro colocado é inferior ao conjunto dos demais.

Para corrigir essa distorção adota-se, no Brasil, o sistema de segundo turno estipulado pelos arts. 28, 29 e 65 da Constituição Federal, para Governador, Prefeito e Presidente, respectivamente. Neste, concorrem apenas os dois candidatos mais votados, a fim de que, um deles, obtenha a maioria absoluta dos votos válidos.

No Brasil, conforme o parágrafo 2º, do art. 3º da Lei das Eleições, apenas os candidatos das cidades com mais de duzentos mil eleitores concorrem ao segundo turno. No Paraná, essas cidades ficam restritas a Curitiba, Ponta Grossa, Londrina e Foz do Iguaçu (base de dados da eleição 2008).

O sistema proporcional é aquele onde ocupam as cadeiras os candidatos, cujos partidos ou coligação, tenham sido os mais votados diretamente. É regulamentado pelo capítulo IV do Código Eleitoral – Da Representação Proporcional – (arts. 105-113 da Lei 4.737/65) e foi criado para que as minorias pudessem ter representatividade no governo.

Nesse caso, o número de votos válidos em uma eleição é dividido pelo número de cadeiras a ser ocupado, criando um quociente eleitoral. Esse quociente é o mínimo que cada partido ou coligação deve atingir para eleger um representante. O total de votos obtidos pelo partido ou legenda, é dividido pelo quociente eleitoral, para determinação das cadeiras a que cada um tem direito a ocupar.

Nesse sistema, se determinado candidato de um partido, tiver expressão política, pode assegurar, além da sua cadeira, a de outros colegas do partido, pela soma dos seus votos com os demais, alcançando o número necessário para o quociente eleitoral. A ordem de ocupação das vagas, dentro do partido ou coligação, é pelo número de votos.

O sistema de distritos eleitorais, embora não utilizado no Brasil, é causa de muitos debates. Nele, o país é dividido, politicamente, em distritos eleitorais, de acordo com a população, em tantos distritos quanto o número de cadeiras a serem ocupadas.

Se adotado no Brasil, no caso da eleição para a Câmara dos Deputados, por exemplo, o país seria dividido em 513 (quinhentos e treze) distritos. Os candidatos

concorrem pelos distritos, e os eleitores só podem votar nos candidatos vinculados a este. Segundo Dallari (2005), um exemplo bastante original é o do Japão.

4.2 A evolução do controle de gastos nas campanhas eleitorais

4.2.1 O início do controle das contas

O início do controle das contas de campanhas eleitorais deu-se nas eleições de 1994, com a Lei n. 8.713, de 30 de setembro de 1993. A lei previa que as despesas da campanha eleitoral seriam realizadas sob a responsabilidade dos partidos ou de seus candidatos, e por eles pagas.

Quando da elaboração da Lei 9.504/97 (lei das eleições) deixou-se de atribuir a responsabilidade pelo pagamento das despesas diretamente pelos candidatos e partidos, ocorrendo o financiamento, também, através de terceiros, o que impossibilitava o controle da Justiça Eleitoral.

Tal fato foi corrigido com a eleição de 2002 e mantida até a Resolução 22.715 que disciplinou as eleições 2008. Essa previsão legal sustenta a fiscalização por parte da Justiça Eleitoral dos financiadores da campanha, visto que, se possível o pagamento diretamente por terceiros, o controle seria inviável.

Para Schlickmann, (2008, p.37):

Reside neste aspecto uma das principais falhas da legislação eleitoral no que concerne à viabilização dos procedimentos de auditoria nas campanhas eleitorais: não há instrumentos legais que possibilitem a fiscalização do financiamento global das campanhas eleitorais, mas somente das despesas realizadas pelos partidos ou seus candidatos e, ainda, por eles liquidadas.

4.2.2 Limite de gastos

Artigo específico da Lei das eleições estabelece que:

A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à

Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade. (Lei 9.504/97, art. 17-A)

Embora haja a previsão legal de que, o limite de gasto seja estabelecido pela Justiça Eleitoral, considerando as peculiaridades locais, esse dispositivo, em nenhum momento, foi exercido ou normatizado, ficando a critério de cada partido definir o que seja gasto nas campanhas eleitorais.

Não há informações sobre limite de gastos para candidatos a Vice-Prefeito, visto que os mesmos estão desobrigados de prestarem contas. Os gastos efetuados por eles devem ser computados na conta do titular. Também não há obrigatoriedade de abertura de conta bancária em nome do candidato a vice, bem como, não há penalidades aplicáveis.

O limite de gastos pode ser alterado, a pedido do partido, “com a devida autorização do juiz eleitoral, mediante solicitação justificada, na ocorrência de fatos supervenientes e imprevisíveis, cujo impacto sobre o financiamento da campanha eleitoral inviabilize o limite de gastos fixado previamente” (Art. 2º, §5 da Resolução TSE n. 22.715/2008)

A partir da eleição 2006, o TSE acrescentou a possibilidade do candidato responder por abuso do poder econômico, quando do extrapolamento do limite de gastos (não previsto anteriormente), além do pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

4.2.3 Recibos eleitorais

A confecção dos recibos eleitorais é de responsabilidade da direção nacional do partido que deve distribuí-los aos comitês financeiros para serem entregues aos candidatos. Os canhotos dos recibos eleitorais comprovam a origem dos recursos para a Justiça Eleitoral, e devem compor a prestação de contas, juntamente com os recibos não utilizados.

A conversão em recibos eleitorais das doações efetuadas pelo próprio candidato é causa de muitas das falhas verificadas nas contas apresentadas. Ressalte-se que os recibos são obrigatórios mesmo nas doações entre

candidatos/comitês financeiros, para os depósitos efetuados diretamente na conta bancária, e para as doações efetuadas pelo próprio candidato.

4.2.4 Comitês Financeiros dos Partidos Políticos

O comitê financeiro representa “o braço” do partido nas eleições. É criado especificamente para o pleito e extingue-se com a prestação de contas. São obrigados a constituir comitê todos os partidos que lançarem candidatos próprios à eleição. Entre as possibilidades de criação está: a de um comitê financeiro único, que cuidará de todas as eleições daquele pleito; ou um comitê financeiro para cada tipo de eleição (comitê financeiro para Prefeito; comitê financeiro para Vereador, por exemplo).

Os comitês devem ser registrados na Justiça Eleitoral, em sistema próprio, e também têm o dever de prestar contas. Entre suas atribuições está, principalmente, a de arrecadar recursos e utilizá-los na campanha eleitoral, orientar candidatos sobre as normas vigentes, e receber e distribuir os recibos eleitorais.

Não se deve confundir o comitê financeiro do partido político com aquele comitê de campanha aberto pelo candidato, na maioria das vezes, para reunir as atividades específicas da campanha eleitoral.

4.2.5 Inscrição no cadastro nacional da pessoa jurídica – CNPJ

Desde o pleito 2002, o TSE celebrou convênio com a Receita Federal do Brasil, a fim efetuarem intercâmbio de dados e informações. Esse convênio instituiu a obrigatoriedade de inscrição dos candidatos e comitês financeiros no cadastro nacional da pessoa jurídica.

Tal inscrição tem por objetivo a distinção entre a pessoa física do candidato e o candidato, propriamente dito, tratado, nesse caso, como pessoa jurídica, conforme estabelecido no parágrafo primeiro, da Instrução Normativa Conjunta RFB/TSE nº 838, de 18 de abril de 2008: “§ 1º A inscrição de que trata este artigo destina-se à abertura de contas bancárias e ao controle de documentos relativos à captação, movimentação de fundos e gastos de campanha eleitoral.”

Através do intercâmbio, o TSE repassa, diariamente, durante o período de registro de candidaturas, os dados dos candidatos à Receita Federal, que promove a inscrição no CNPJ automaticamente, não havendo, para o candidato, nenhuma exigência extra.

Inovação da legislação do pleito 2008 é a obrigatoriedade de que todos os gastos efetuados pelos candidatos e comitês sejam em nome da pessoa jurídica, com a inscrição do número do CNPJ. Outra inovação é que todo material impresso deverá conter o número de inscrição no CNPJ ou do CPF do responsável pela confecção e de quem o contratou, bem como, a respectiva tiragem.

4.2.6 Conta bancária para candidatos e comitês financeiros

Candidatos e comitês financeiros devem abrir uma conta bancária específica para movimentação dos recursos da campanha, sendo vedada a utilização de conta preexistente. Os depósitos nessa conta devem ser identificados com o CPF ou CNPJ dos doadores. A resolução 22.715/08 inovou no sentido de estabelecer o prazo de 10 dias para que seja efetuada a abertura da conta, após a concessão do número de CNPJ do candidato.

Segundo a Resolução que disciplina a prestação de contas, o uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica, implicará na desaprovação das contas apresentadas; comprovado abuso do poder econômico será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado.

É obrigatória para o candidato e para o comitê financeiro a abertura de conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha, inclusive dos recursos próprios dos candidatos e dos oriundos da comercialização de produtos e realização de eventos, vedado o uso de conta bancária preexistente (Lei n. 9.504/97, art. 22, caput).

Desde as eleições de 2004, o Banco Central do Brasil edita Carta Circular esclarecendo os procedimentos a serem observados para a abertura, movimentação e encerramento de tais contas, tornando todo o sistema financeiro nacional ciente dos procedimentos a serem adotados. Para a eleição 2008 foi editada a Carta Circular BACEN n. 3.320, de 04 de junho de 2008.

4.2.7 Administração financeira da campanha

O candidato pode efetuar, diretamente ou através de um administrador financeiro, a administração de sua campanha, sendo solidariamente responsável com este, pelas informações prestadas à Justiça Eleitoral, devendo ambos assinar a prestação de contas.

O candidato não se exime da responsabilidade prevista no parágrafo anterior, alegando ignorância sobre a origem e a destinação dos recursos recebidos em campanha, a inexistência de movimentação financeira, ou, ainda, deixando de assinar as peças integrantes da prestação de contas. (Resolução TSE n. 22.715/08, art.26, § 7º).

4.2.8 Arrecadação de Recursos

A arrecadação de recursos para campanha só poderá ser efetuada a partir do registro da candidatura, registro do comitê financeiro, inscrição no CNPJ, abertura da conta bancária e obtenção dos recibos eleitorais. A arrecadação poderá ser efetuada até o dia da eleição e, excepcionalmente, após essa data, com a finalidade exclusiva de pagar despesas já contraídas e não quitadas.

A arrecadação é efetuada através dos recibos eleitorais, considerados:

Os recibos eleitorais são documentos oficiais que viabilizam e tomam legítima a arrecadação de recursos para a campanha, imprescindíveis seja qual for a natureza do recurso, ainda que do próprio candidato, não se eximindo desta obrigação aquele que, por qualquer motivo, não disponha dos recibos. (Resolução TSE n. 22.715/08, art.3º)

Os recursos serão, obrigatoriamente, identificados, sob pena de serem considerados como de origem não identificada, o que impede a utilização pelo candidato ou comitês. São também considerados recursos os bens ou serviços estimáveis em dinheiro.

Os limites de doações são especificados, tanto na lei das eleições, quanto na resolução do TSE, que estabelecem os seguintes valores ou percentuais:

- I. A 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição, no caso de pessoa física;

- II. A 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição, no caso de pessoa jurídica;
- III. Ao valor máximo do limite de gastos estabelecido na forma do art. 2º, caso o candidato utilize recursos próprios. (Lei n. 9.504/97, art. 23)

A doação de recursos acima dos limites estipulados sujeita o doador ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso, podendo o candidato responder por abuso do poder econômico.

Se o infrator for uma pessoa jurídica ficará, ainda, sujeito à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por decisão, em processo no qual lhe seja assegurada ampla defesa, conforme art. 81, da Lei das Eleições.

O limite das doações para candidaturas existem para que determinado candidato, se eleito, não tenha vínculo direto com pessoas físicas ou jurídicas, que possa, de alguma forma, influenciar o curso do seu mandato.

Todavia, as doações efetuadas para partidos políticos não possuem limite de doação, podendo ser efetuadas, em qualquer época, em qualquer montante, por qualquer doador. Dessa forma, o que se verifica constantemente, são doações indiretas para candidatos, efetuadas e repassadas através dos partidos políticos.

O TSE, visando corrigir essa falha na legislação, tem discutido a possibilidade de exigir, para as eleições 2010, que partidos políticos abram uma conta exclusiva para receber doações de campanha, o que facilitaria o controle da Justiça Eleitoral.

Os dados dos doadores, bem como todas as informações prestadas por candidatos e comitês financeiros, quanto às despesas realizadas ou à sobras de campanha, podem ser obtidos no site do TSE em: www.tse.jus.br. Na sequência, quadro 11 com os maiores doadores das eleições 2008, segundo reportagem do Jornal Folha Online:

OS DEZ MAIORES DOADORES DE 2008

Associação imobiliária figura em 2º lugar do ranking

		Em R\$ milhões
1º	OAS	12,13
2º	Associação Imobiliária Brasileira	6,49
3º	Camargo Corrêa	5,85
4º	Gerdau	5,49
5º	Banco BMG	3,09
6º	Banco Itaú	3,06
7º	Bracol Holding**	2,72
8º	Aracruz Celulose	2,71
9º	Cr Almeida S/A	2,69
10º	Eit Empresa Industrial***	2,50

O QUE DIZ A LEI ELEITORAL

RESTRIÇÃO	O FATO	PUNIÇÃO
O artigo 24 estabelece que o partido ou o candidato não pode receber, direta ou indiretamente, doação de "entidade de classe ou sindical"	Por trás da Associação Imobiliária Brasileira, segunda a Folha apurou, está o Secovi (sindicato do mercado imobiliário)	O partido perde o direito ao Fundo Partidário do ano seguinte. Beneficiários podem responder a processo por abuso do poder econômico
O artigo 81 limita a doação de pessoas jurídicas a 2% de seus rendimentos brutos registrados no ano anterior à eleição	A receita da associação deveria ser de ao menos R\$ 324 milhões no ano, mas o presidente da associação diz que ela não tem receita fixa nem associados	Multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso, além de o doador estar sujeito à proibição de fazer contratos com o poder público por cinco anos

* No ranking dos 20 maiores CNPJs doadores, há outro CNPJ de Bracol, com doação de R\$ 2 milhões

** No ranking dos 20 maiores CNPJs doadores, há outro CNPJ de Eit, com doação de R\$ 2,4 milhões
Fonte: ranking elaborado pelo TSE, a partir da Folha, com base nos CNPJs (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica) dos doadores

QUADRO 11 – OS DEZ MAIORES DOADORES DE 2008

Fonte: Jornal Folha Online (2009).

A reportagem que contém os dados anteriores, do Jornal Folha Online é intitulada: "Imobiliárias de SP driblam lei para ocultar doadores" e afirma que sindicato, por ser fonte vedada, usou uma entidade para driblar a legislação eleitoral, quanto às doações realizadas para campanha.

Outra reportagem da Folha de São Paulo, em Brasília, com o título: "TSE vê 'indícios de grave irregularidade' em doações do setor imobiliário" comenta que o Presidente do TSE, ministro Carlos Ayres Britto, avaliou que existem "indícios de grave irregularidade" nas doações eleitorais feitas por entidade criada pelo setor imobiliário de São Paulo para driblar a legislação eleitoral e ocultar os verdadeiros responsáveis pelos repasses do setor, visto tratar-se, conforme dados demonstrados pelo jornal, de "instituição de fachada".

Segundo o jornal, nas eleições de 2008, a AIB – Associação Imobiliária Brasileira – foi a segunda maior doadora individual (R\$ 6,5 milhões), embora não possua site, escritório em funcionamento, associados ou receita fixa.

4.2.8.1 Fontes Vedadas

A Lei elenca as chamadas "fontes vedadas", de quem partidos, comitês ou candidatos são proibidos de receber recursos, direta ou indiretamente, quer através de recursos financeiros, de bens estimáveis em dinheiro, ou de publicidade ou serviços de qualquer espécie, sob pena de terem suas contas desaprovadas (partidos, comitês e candidatos) e não receberem cotas do fundo partidário do ano subsequente (partidos políticos).

São consideradas fontes vedadas, conforme art. 24, da Lei 9.504/97:

- I. entidade ou governo estrangeiro;
- II. órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;
- III. concessionário ou permissionário de serviço público;
- IV. entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- V. entidade de utilidade pública;
- VI. entidade de classe ou sindical;
- VII. pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior;
- VIII. entidades beneficentes e religiosas;
- IX. entidades esportivas que recebam recursos públicos
- X. organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;
- XI. organizações da sociedade civil de interesse público.

O uso de recursos recebidos de fontes vedadas constitui irregularidade insanável e causa para desaprovação das contas, ainda que o valor seja restituído, ocasionando a falta de quitação eleitoral para candidatos, e o não recebimento das cotas do Fundo Partidário para o partido.

4.2.8.2 Financiamento Público de Campanha

Apesar da falta de popularidade, os partidos são considerados peça essencial da democracia, donde surgem preocupações com sua organização, desempenho e atuação, evidenciados na Constituição Federal de 1988. O financiamento público, segundo Rollo, 2007, nesse sentido, reveste-se de extrema importância nesse debate.

Utilizado em vários países, como a Alemanha por exemplo, o financiamento público de campanha surge, novamente, como discussão num momento de grandes turbulências no cenário eleitoral Brasileiro, em razão, principalmente, de recentes escândalos envolvendo o financiamento de campanha no Brasil.

Cintra e Melo¹ (2003, citado por Braga e Belache, 2004, p.27) comenta:

Trata-se de questão maior, não só no Brasil, mas também em numerosas outras democracias contemporâneas, que se têm defrontado com problemas tais como a grande influência do poder econômico na formação da vontade do eleitor e as formas irregulares de financiamento dos candidatos. Esquemas de financiamento público exclusivos têm sido defendidos.

Argumentos favoráveis ao financiamento público de campanha defendem a independência do candidato em relação aos doadores privados, principalmente, para os eleitos, em razão do poder econômico destes, o que implicaria no término “dos favores” após a eleição.

Outro argumento favorável é a condição de igualdade que se estabeleceria entre os candidatos, visto não existirem mais as disparidades hoje verificadas nos limites de gastos das campanhas, o que terminaria com a “figura dos candidatos” hoje existentes, obrigando-os, juntamente com os partidos, a conquistarem os votos pelas propostas apresentadas.

Para ROLLO, (2007, p.58), embora o autor defenda o financiamento privado das campanhas eleitorais, “é inegável que o poder dos grupos socioeconômicos financiadores das campanhas é determinante na condução da atividade política por parte dos candidatos eleitos”.

Os de opinião contrária ao financiamento público de campanha sustentam que nem todas as doações financeiras podem ser consideradas como irregulares,

¹ AMORIM, Mirian Campelo de Melo; CINTRA, Antônio Octávio.(2003). Histórico de reformas. As reformas políticas e a Câmara dos Deputados (Estudos da Consultoria Legislativa). Disponível em: <www.camara.gov.br> Acesso em: 01/10/2004.

com expectativa de benefícios futuros, por parte dos beneficiados. “Em primeiro lugar, não se pode colocar a sociedade sob suspeição. É preciso reconhecer que existem motivos legítimos e até louváveis, ensejadores de doação de verbas para campanhas eleitorais” (ROLLO, 2007, p.59).

Argumentam ainda que a proibição do financiamento privado das campanhas, por si só, não impediria a doação de forma irregular, financiando um “caixa dois” nas eleições. Provocaria uma falta de transparência e não acabaria com a influência no poder econômico, em razão da clandestinidade, informalidade, quando da doação.

No caso do Brasil, outro argumento contrário é a permanente situação social e econômica do país. Segundo os críticos, as verbas do governo, na situação atual, já são poucas para atender a toda população e o financiamento público retiraria, do orçamento, uma outra parcela destinada a bens essenciais.

Na sequência, o quadro 12 demonstra os principais argumentos favoráveis e contrários ao financiamento público de campanha, conforme pesquisa realizada entre os estudantes de pós-graduação em Sociologia Política da UFPR, cujos questionários foram aplicados em novembro de 2003 e maio de 2004:

Você é a favor do financiamento público das campanhas eleitorais?		
Sim	Não	Não Sei / Abstenção
39 (65,00%)	16 (26,67%)	5 (8,33%)
Principais Argumentos		
Favoráveis	Contrários	
<ul style="list-style-type: none"> - "É a maneira mais eficaz de reduzir a influência do poder econômico e da mídia privada sobre a formação da vontade do eleitor. Entretanto, sou contra a proibição de doações de pessoas físicas e jurídicas por ser um atentado à liberdade individual" (Q45) - O financiamento público desvincula o poder econômico do poder político. - Possibilita maior transparência nos gastos eleitorais e chances iguais para os partidos. - "Diminui a influência dos setores que mais dependem de contratos com o governo, tais como bancos, empreiteiras, construção civil e indústrias em geral" (Q16). 	<ul style="list-style-type: none"> - "Não. Sou a favor de um controle do Banco Central sobre a movimentação financeira suspeita, a fim de evitar-se o abuso do poder econômico, e controle sobre o lixo e impacto visual produzido pelas propagandas de determinados candidatos" (Q37) - O dinheiro público não deveria ser utilizado para financiar eleições, mas sim investimentos em saúde pública, educação e infra-estrutura. Com a melhoria das condições de vida do povo a qualidade dos políticos melhoraria automaticamente. O Estado deve concentrar investimentos em áreas carentes. - "Não, porque para isso o contribuinte acabaria mais sobrecarregado com tarifas para tal financiamento, a situação iria continuar igual porque não há como vetar a participação financeira de grupos privados e ainda seria mais um canal de corrupção devido a dificuldade de controle da aplicação desses recursos" (Q18) 	

QUADRO 12 – ARGUMENTOS FAVORÁVEIS E CONTRÁRIOS AO FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA

FONTE: Braga e Belache (2004).

Atualmente, existem vários projetos de lei em debate sobre o financiamento público de campanhas eleitorais. Alguns defendem o financiamento público exclusivo das campanhas, ou seja, proibindo as doações de pessoas físicas ou jurídicas, enquanto outros, defendem o financiamento público como uma terceira opção, ao lado das demais doações.

O projeto de lei mais antigo é o PL-671/99, do Deputado Aloysio Nunes Ferreira, e o mais recente é o PL-1538/2007, de Alexandre Silveira, no qual os demais foram apensados. Resumidamente, segundo os projetos, a lei incluiria, na lei orçamentária anual, uma rubrica própria destinada ao financiamento das campanhas, com base no número de eleitores. Os projetos citam o valor de R\$7,00 (sete reais) por eleitor.

Os recursos públicos seriam distribuídos aos partidos políticos, responsáveis diretos por sua aplicação. Nesse sentido, a prestação de contas se resumiria aos partidos, inexistindo contas de candidatos.

Os projetos estão disponíveis em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>, no site da Câmara dos Deputados.

4.2.9 Aplicação dos recursos (gastos eleitorais)

A Lei 11.300, de 10 de maio de 2006, alterou em partes a possibilidade de aplicação dos recursos de campanha, restringindo um pouco mais as despesas sujeitas ao registro contábil e, assim, consideradas gastos legais. Segundo o art. 26 da Lei 9.504/97 estão sujeitas a registro e aos limites legais, as seguintes despesas:

- confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho;
- propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;
- aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;
- despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas;
- correspondência e despesas postais;
- despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições;
- remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais;
- montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados;
- a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura;
- produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;
- realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;
- aluguel de bens particulares para veiculação, por qualquer meio, de propaganda eleitoral;
- custos com a criação e inclusão de sítios na Internet;
- multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral.
- produção de **jingles**, vinhetas e **slogans** para propaganda eleitoral.

A comprovação dos gastos, quando solicitada, é sempre objeto de diligência, selecionada mediante processo de auditoria. A lei que regulamentou as eleições 2006 trouxe de expressiva mudança, a retirada da expressão “entre outros” que existia em resoluções anteriores, no elenco dos gastos passíveis de registro.

Isso fez com que o rol de despesas passasse a ser taxativo, ao invés de explicativo, visto que, a partir de 2006, só é possível efetuar os gastos elencados na lei.

A lei 11.300/06 proibiu o dispositivo anterior que possibilitava a confecção, aquisição e distribuição de camisetas, chaveiros e outros brindes de campanha, por entender que eles proporcionam vantagem ao eleitor, possibilitando uma compra de votos, e incluiu a produção de jingles, vinhetas e slogans.

O objetivo da legislação é, através da delimitação dos gastos eleitorais, aumentar o controle (visto que não existe possibilidade de outras despesas, não vinculadas à campanha ser elencadas no “entre outros”) e reduzir os custos de campanha, que se baseava, principalmente, na produção de shows artísticos, e na distribuição de brindes.

A lei ainda proibiu a veiculação de propagandas em outdoor, inicialmente prevista no art. 39, § 8º da Lei 9.504/97.

4.2.10 Gastos de simpatizantes

Desde a legislação de 93, até a resolução das eleições 2008, existe um artigo que prevê a realização de gastos pessoais, por simpatizantes, em favor de candidatos ou comitês financeiros. Esse artigo estabelece que qualquer eleitor pode realizar gastos pessoais em favor de candidatos ou comitês financeiros de sua preferência, desde que não reembolsados, até o limite de um mil UFIR (pouco mais de mil reais).

Da interpretação desse artigo surgiram inúmeros contratemplos à Justiça Eleitoral, visto que candidatos e comitês não registravam as doações recebidas até esse valor, impedindo o controle dos gastos.

A intenção do legislador ao estipular o limite de gastos pessoais era que os eleitores fizessem as despesas em benefício de candidatos/comitês financeiros. Difere das doações, pois os gastos são realizados pelo eleitor e não pelo candidato beneficiado.

A manutenção desse dispositivo faz com que alguns candidatos/comitês financeiros apresentem contas zeradas à Justiça Eleitoral, alegando que todas suas despesas foram subsidiadas por “simpatizantes”. Para Schlickmann

Sobre esse dispositivo, insta ainda registrar que poderia a Justiça Eleitoral receber prestações de contas sem registro de movimentação financeira – ainda que a mídia registrasse terem sido de grande vulto – fundadas, única e exclusivamente, no “apoio de simpatizantes”, cada qual despendendo, em gastos pessoais estimáveis em dinheiro, no máximo 1.000 UFIR. Como tais recursos não teriam sido contabilizados, visto que a lei inexigiu tal providência, não teria a Justiça Eleitoral instrumentos adequados para sua fiscalização, constituindo-se essa prerrogativa em um dos principais meios de burla à legislação que norteia a arrecadação e aplicação de recursos em campanha eleitoral. (SCHLICKMANN, 2008, p.128)

O uso da expressão UFIR nas eleições 2008, para gastos de simpatizantes, pode ser visto como um retrocesso na resolução, tendo em vista a extinção deste índice e a não utilização do mesmo cotidianamente, e considerando que nas eleições 2002 eram utilizados valores em reais.

4.2.11 Sobras de campanha

O disciplinamento sobre as sobras de recursos financeiros da campanha ocorrem desde o pleito de 1994. Atualmente, as sobras declaradas na prestação de contas devem ser recolhidas à direção partidária respectiva, e comprovado o recolhimento na própria prestação de contas.

Esse procedimento evolui bastante em relação a pleitos anteriores, quando as sobras ficavam sob custódia do candidato ou comitê, que deveria recolhê-la apenas quando do julgamento da prestação de contas, o que tornava inviável o controle sobre o recolhimento e desvalorizava os recursos no tempo.

O conceito de sobra de campanha agrega tanto os recursos financeiros (diferença positiva entre os recursos arrecadados e as despesas realizadas) quanto os recursos de origem não identificada, ou seja, recursos que o candidato ou comitê financeiro não consegue distinguir sua origem, que é verificada através do nome do doador e CPF/CNPJ dos mesmos.

As sobras de campanha devem ser utilizadas pelos partidos políticos, de forma integral e exclusiva, na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e doutrinação e educação política, conforme artigo 31, parágrafo único da Lei das Eleições. As sobras de bens permanentes doados à campanha também devem ser recolhidos à Fundação do partido.

O disciplinamento de que as despesas só podem ocorrer até a data da eleição evita que candidatos mal intencionados, quando da verificação de sobras de campanha, utilizassem os recursos para outros fins, evitando o recolhimento ao partido e, conseqüentemente, à Fundação.

4.2.12 Dívidas de campanha

As dívidas de campanha, que antes representavam somas exorbitantes, de candidatos que gastavam recursos e não arrecadavam o suficiente para arcar com suas obrigações, representavam um problema à imagem das eleições. Nesse sentido, a partir da eleição de 2000, as resoluções editadas pelo TSE trazem dispositivo que estabelece a devida quitação das dívidas contraídas até a data da prestação de contas.

Desde o pleito de 2006, as resoluções também estabelecem a data limite para contração de despesas e realização de gastos, limitando-a ao dia da eleição. As despesas realizadas após a eleição são consideradas gastos irregulares. Apenas o pagamento dessas despesas pode ocorrer após o pleito.

Excepcionalmente, será permitida a arrecadação de recursos após o prazo fixado no caput, exclusivamente para quitação de despesas já contraídas e não pagas até aquela data, as quais deverão estar integralmente quitadas até a data da entrega da prestação de contas à Justiça Eleitoral, vedada a assunção de dívida por terceiros, inclusive por partido político. (Resolução TSE n. 22.715/08, art. 21, §1º)

5 PRESTAÇÃO DE CONTAS – BREVE RETROSPECTO DESDE AS ELEIÇÕES DE 1994 ATÉ AS ELEIÇÕES 2008

A obrigatoriedade da prestação de contas de campanha à Justiça Eleitoral surgiu com a Lei 8.713/93, passando por diversos estágios, adaptações, inovações e diferentes controles, até os dias atuais.

A legislação de 1993 previa apenas a apresentação das contas por intermédio dos comitês financeiros, que deveriam observar os princípios fundamentais de contabilidade e serem assinadas por um profissional habilitado (contador).

A partir de 1996, houve a exigência de que as contas apresentadas fossem elaboradas de acordo com o plano de contas instituído pelo TSE, para uniformização das peças apresentadas. Nessas eleições, o TSE inovou no sentido de exigir a escrituração contábil da movimentação financeira ocorrida, como forma de permitir a aferição das origens e destinação dos recursos arrecadados.

A partir de 1998, as contas dos candidatos às eleições proporcionais (Deputados Federais, Deputados Estaduais, Senadores e Vereadores) passaram a ser desvinculadas das contas do comitê financeiro. Nesse ano, foram adotados modelos para uniformização das contas e houve início do processamento informatizado.

Para o pleito de 2000, a resolução do TSE apresentava a obrigatoriedade da apresentação de todas as peças, mesmo sem movimentação financeira, de forma que o candidato/comitê fosse obrigado a declarar que realmente não existia movimentação a ser apresentada. Nesse sentido, a obrigatoriedade da apresentação dos extratos bancários zerados para comprovação da ausência de movimentação.

Para o pleito 2002, a Justiça Eleitoral acrescentou obrigatoriedade, a princípio, óbvia, conforme descrito:

A documentação relacionada com os gastos eleitorais deverá ser emitida em nome do/da candidato/a ou do comitê, conforme o caso, na espécie nota fiscal ou recibo, este último apenas nas hipóteses permitidas pela legislação fiscal. (Resolução TSE n. 20.987/02, art.21).

Não raras vezes, a Justiça Eleitoral se deparava com documentos comprobatórios inaptos a comprovar as despesas, primeiro por que não estavam

revestidos da formalidade legal obrigatória, segundo por serem efetuadas em nome de terceiros.

Em 2004, tornou-se obrigatória a apresentação dos canhotos dos recibos eleitorais utilizados e dos recibos eleitorais não utilizados, como forma de comprovação das receitas arrecadadas. Também foi regulamentada a doação de bens ou serviços estimáveis em dinheiro.

Os bens ou serviços estimáveis em dinheiro representam todas as doações efetuadas não em espécie (dinheiro, cheque ou transferência eletrônica), mas em bens ou serviços que possuem valor de mercado e podem ser avaliados por uma determinada quantia. Para a eleição 2006, e mantidas na eleição 2008, a resolução introduziu alterações importantes no que se refere à comprovação dos recursos estimáveis em dinheiro, estabelecendo:

Na hipótese da arrecadação de bens e serviços estimáveis em dinheiro, a comprovação das receitas dar-se-á pela apresentação, além dos canhotos de recibos eleitorais emitidos, dos seguintes documentos:

I – nota fiscal de doação de bens ou serviços, quando o doador for pessoa jurídica;

II – documentos fiscais emitidos em nome do doador ou termo de doação por ele firmado, quando se tratar de bens ou serviços doados por pessoa física;

III – termo de cessão, ou documento equivalente, quando se tratar de bens pertencentes ao doador, pessoa física ou jurídica, cedidos temporariamente ao candidato ou ao comitê financeiro. (Resolução TSE n. 22.715/08, art. 31, parágrafo único).

Quanto à documentação comprobatória dos gastos efetuados, o prazo para guarda, passou de cinco anos após a posse dos eleitos, para cinco anos após o trânsito em julgado e depois para 180 dias, a contar da diplomação (ou, estando pendente de julgamento, até a decisão final).

Quanto ao julgamento das contas, em 2004, a resolução já expressava a impossibilidade de pedido de reconsideração, cabendo apenas, recursos para o TRE. Para a eleição 2008, a resolução retirou a impossibilidade desse pedido.

O prazo para entrega das contas, regulamentado pela lei 9.504/97 estabelece que as contas devem ser entregues até o trigésimo dia posterior à data do pleito. Havendo segundo turno, o prazo para apresentação das contas, dos candidatos ou comitês financeiros que participarem do mesmo, é de trinta dias após este.

Para a eleição de 2004, conforme art. 56 da Resolução 21.609/04, estabeleceu que nenhum candidato poderia ser diplomado até o julgamento das suas contas, cuja decisão deve ser publicada até oito dias antes. A diplomação dos eleitos acontece até 18/12.

As unidades da Justiça Eleitoral possuem um módulo específico para recepção das contas apresentadas que permite uma análise informatizada dos dados e cuja base de dados permite a divulgação dos mesmos através da internet.

A resolução de 2002 estabeleceu procedimentos de recepção e processamento das contas apresentadas através do sistema informatizado SPCE – Sistema de Prestação de Contas Eleitorais, instituindo a certificação dos dados apresentados em papel, com aqueles constantes do disquete apresentado (divulgados pela internet) através de um número de controle específico gravado no arquivo magnético, e impresso no canto superior direito dos demonstrativos a serem entregues.

As contas que apresentarem divergência entre o número de controle constante no disquete e nas peças apresentadas, bem como, aquelas com quaisquer falhas que impeçam a recepção eletrônica dos dados, serão consideradas como não recebidas na base de dados da Justiça Eleitoral.

Para análise das contas, tendo em vista o exíguo prazo entre a entrega das contas e a diplomação dos eleitos, a Justiça Eleitoral pode requisitar técnicos do Tribunal de contas da União, dos Estados, do Distrito Federal ou do conselho de contas ou tribunais municipais, pelo tempo que for necessário. Nas zonas municipais, o juiz pode, também, requisitar servidores públicos ou pessoas idôneas da sociedade. Não há pagamento/remuneração para os serviços prestados à Justiça Eleitoral.

A informatização permite uma agilidade no processamento das análises e também auxilia o candidato no momento do preenchimento das contas a serem apresentadas, pois o sistema identifica possíveis erros, alertando o responsável pelo preenchimento.

Schlickmann (2008, p.200) comenta os benefícios do sistema informatizado, afirmando:

Com a utilização do sistema evitam-se os erros, uma vez que toda e qualquer inconsistência é apontada no momento da confecção da prestação de contas e pode ser corrigida antes de apresentada à Justiça

Eleitoral; viabiliza-se o cruzamento das informações das doações efetuadas em todo o território nacional, aferindo-se os limites legais (...), confere-se celeridade e eficácia de exame.

A Justiça Eleitoral, através dos órgãos de Controle Interno, examina a prestação de contas, decidindo sobre sua regularidade. O julgador, todavia, não está restrito ao pronunciamento da unidade técnica, visto que seu julgamento contempla o mérito das questões debatidas.

Visando assegurar a exatidão das contas, são efetuados procedimentos de auditoria que, segundo as Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis, do Conselho Federal de Contabilidade, significam:

Os procedimentos de auditoria são o conjunto de técnicas que permitem ao auditor obter evidências ou provas suficientes e adequadas para fundamentar sua opinião sobre as demonstrações contábeis auditadas, abrangendo testes de observância e testes substantivos. (NBC-T 11.1.2.1, 1997)

A Justiça Eleitoral possui um manual com procedimentos técnicos de exame, aprovado pelo TSE em 2002, para análise das contas, de maneira a padronizar os exames a serem efetuados e imprimir maior agilidade à análise. Quando possível, os itens a serem analisados são efetuados de maneira informatizada, através de sistema próprio da justiça.

Quando o analista entender pela emissão de diligência, ou seja, quando dados precisam ser esclarecidos, complementados, justificados ou corrigidos pelo candidato ou comitê, será estabelecido prazo de 72 horas para manifestação do interessado.

A prestação de contas não exige a entrega das notas fiscais das despesas efetuadas, as quais podem ser solicitadas pelo juiz para conferência, exceto para as despesas realizadas com fundo partidário, que devem estar devidamente comprovadas no processo específico.

Sempre que o atendimento à diligência implicar na alteração de qualquer das peças apresentadas, será necessária a reapresentação das contas, com status de contas retificadora, em novo disquete, com todos os demonstrativos novamente impressos e assinados.

5.1 Julgamento das Contas

Ao gravar a prestação de contas para entrega à Justiça Eleitoral, o sistema cria um arquivo magnético com um número de controle digital idêntico ao impresso nas peças emitidas, para que seja conferida a integridade dos formulários apresentados com os dados a serem divulgados na internet.

Se houver indícios de irregularidades na prestação de contas, o juiz eleitoral poderá diligenciar o candidato para que preste informações adicionais ou retifique a prestação de contas apresentada.

O julgamento das contas pode ser pela:

- a) pela aprovação, quando estiverem regulares;
- b) pela aprovação com ressalvas: quando existem impropriedades que não prejudicam a regularidade das contas;
- c) pela desaprovação: quando existem irregularidades que comprometam a regularidade das contas apresentadas;
- d) pela não apresentação: quando, após o prazo regular e notificação do Juiz Eleitoral, o candidato ou comitê deixar de prestar contas. (Resolução TSE n. 22.715/08, art.40)

Importantíssima inovação trazida pela resolução 22.715/2008 é a penalidade decorrente da desaprovação das contas apresentadas, conforme disposto no art. 41, § 3º, transcrito abaixo. Essa decisão confere à análise das contas o mesmo tratamento dado à análise das contas dos gestores públicos, efetuada pelos tribunais de contas.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no § 1º, a decisão que desaprovar as contas de candidato implicará o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu.

Outra importante inovação foi o julgamento das contas como não prestadas, que também impossibilitam, para o candidato, a obtenção da certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu, ou seja, por quatro anos (de janeiro/2009 a dezembro/2012) no caso específico das eleições 2008.

Até a eleição de 2006 não havia penalidade para as contas desaprovadas. Quanto às contas não prestadas, ao entregá-las, em qualquer época, o candidato obtinha a quitação eleitoral. Assim, não raras vezes, o mesmo só cumpria com sua obrigação na época do registro para a próxima candidatura (mais ou menos, três anos e meio após a eleição), quando então, a certidão tornava-se obrigatória para concorrer ao novo pleito.

Com a penalidade decorrente da desaprovação das contas, ou da não apresentação das mesmas, o candidato fica impedido de concorrer quando do novo pleito a ser realizado.

Cabe ressaltar que, quanto aos candidatos eleitos, a não apresentação (e conseqüente julgamento) das contas impede a diplomação dos mesmos, conforme art. 43 da Resolução 22.715/08 que estabelece: "Nenhum candidato poderá ser diplomado até que suas contas tenham sido julgadas", impedindo-os de exercer o cargo político.

Todavia, a desaprovação das contas, por ser considerado pelo TSE como decisão administrativa, não impede a diplomação dos eleitos e o exercício do cargo público, pois o resultado do processo administrativo, no caso, a desaprovação das contas, não pode ser superior à vontade da população, expressa através do voto, com o resultado das eleições.

Se as contas não prestadas forem do comitê financeiro, o partido político fica impedido de receber cotas do fundo partidário pelo tempo que permanecer omissos. A penalidade é aplicada somente à respectiva direção partidária responsável pela irregularidade.

Sem a quitação eleitoral ocorrem, para os candidatos, as seguintes penalidades: falta de permissão para ausentar-se do país, proibição de participar de concursos públicos, proibição de participar de outros processos eletivos, entre outras.

Se desaprovadas as contas, o juízo encaminhará cópia de todo processo ao Ministério Público, que poderá instaurar processo de investigação para verificação de abuso do poder econômico.

Os processos relativos às prestações de contas são públicos e podem ser livremente consultados pelos interessados na Justiça Eleitoral, que poderão obter cópia de suas peças, respondendo pelos custos e pelo uso que fizerem dos documentos recebidos.

O Ministério Público e os partidos políticos são livres para acompanharem o exame das contas. As contas dos candidatos eleitos devem estar julgadas em até oito dias antes da diplomação, que ocorre até o dia 18 de dezembro.

A partir da eleição 2006, candidatos e comitês são obrigados a divulgarem, através da internet, na página do TSE, as informações parciais da campanha, em 06/08 e 06/09. Tal obrigatoriedade tem, apenas, caráter informativo à sociedade.

Qualquer partido político, coligação ou o Ministério Público 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 da Lei nº 9.504/97 e desta resolução, relativas à arrecadação e aos gastos de recursos [...].

[...]

§ 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado. (Resolução TSE n. 22.715/08, art.49).

5.2 Procedimentos adotados na análise da prestação de contas

A seguir serão relacionados os principais procedimentos adotados para análise da prestação de contas pela Justiça Eleitoral.

5.2.1 Convênio entre o Tribunal Superior Eleitoral e a Receita Federal do Brasil

Através de convênio firmado entre o TSE e a Receita Federal do Brasil, pela Portaria Conjunta n.74, de 10 de janeiro de 2006, foi possível a disponibilização de dados por este órgão, das empresas que, possivelmente, são enquadradas como fontes vedadas, para aferição dos analistas.

Também são verificados todos os CPFs ou CNPJs constantes da prestação de contas, confrontando-os com a base de dados daquela secretaria, que identifica nomes incorretos, documentos de inscrição em situação irregular, como: CPF cancelado; CNPJ suspenso, inapto ou cancelado.

Quando do preenchimento das contas, o sistema alerta o candidato ou comitê se o número informado do CPF ou CNPJ não for um número válido, não impedindo, todavia, o registro a ser efetuado. Esse erro ficará registrado nas inconsistências das contas a serem apresentadas.

As doações inscritas com número de identificação incorreto são consideradas de origem não identificada e devem ser recolhidas como sobra de campanha, não podendo ser utilizadas pelo candidato.

A Portaria Conjunta 74 estabelece, ainda, que o TSE disponibilizará, em meio eletrônico, para cada pleito eleitoral e relativo às contas anuais, nos prazos devidamente fixados, informações à RFB, que serão utilizados por esta para apuração de eventuais ilícitos tributários e para verificação dos limites legais de doação. A relação deverá conter:

- a) As fontes de arrecadação, com a indicação do número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) dos respectivos doadores;
- b) Os recursos recebidos, financeiros ou não, e utilizados na campanha eleitoral, com a indicação de datas e valores;
- c) O nome do candidato ou comitê financeiro beneficiário da doação, com indicação do número de inscrição no CNPJ e da conta bancária utilizada;
- d) O nome da pessoa física ou razão social da pessoa jurídica e respectivo número de inscrição no CPF ou no CNPJ, os valores recebidos, a data e, quando for o caso, o número do documento fiscal, relativos à prestação de serviços e fornecimento de mercadorias na campanha eleitoral. (PC n.74, 2006, art. 1º)

5.2.2 Informações prévias

Desde a eleição de 2002, o manual de procedimentos técnicos previa a obtenção de informações prévias junto a doadores ou fornecedores para confronto dos dados informados na prestação de contas. Todavia, o resultado da circularização deveria ser digitado, manualmente, pelos servidores da justiça, em ambiente informatizado próprio, para posterior confronto com os dados apresentados.

Esse procedimento inviabilizava a quantidade de informações a serem obtidas, visto que seria necessária a disposição de um servidor para alimentação dos resultados obtidos, num prazo bastante exíguo.

Na eleição 2008, o TRE do Paraná expediu cerca de 15.000 (quinze mil) correspondências aos possíveis fornecedores de campanha (em todo o Paraná), com vistas a obter informações concomitantes, quanto às despesas efetuadas pelos candidatos/comitês financeiros.

A base de dados (com CNPJ e endereço) foi obtida através de convênio firmado com a Receita Federal do Brasil, daqueles fornecedores que, em eleições anteriores, haviam fornecido bens ou prestado serviços, durante a campanha, a candidatos e comitês.

Paralelamente, o TSE desenvolveu um ambiente próprio, em sua página da internet (www.tse.jus.br), para recepção dos dados, que passaram a ser incluídos pelos próprios fornecedores. Assim, a correspondência emitida, devidamente lacrada, especificava um login e uma senha para acesso e inclusão dos dados diretamente pelos fornecedores.

Entretanto, as correspondências enviadas não possuíam caráter obrigatório, sendo facultativo para o circularizado prestar as informações à Justiça Eleitoral, o que não logrou tanto êxito nos resultados.

5.2.3 Circularização

A técnica de auditoria através de circularização é amplamente reconhecida, e visa confirmar, perante terceiros, as informações prestadas por candidatos ou comitês financeiros. O sistema seleciona, por amostragem, os nomes a serem circularizados, podendo o analista optar por outros, se julgar mais adequado.

A circularização pode ser efetuada a doadores ou fornecedores da campanha, solicitando, inclusive, o valor efetivamente doado ou fornecido, para confronto dos dados apresentados pelo candidato ou comitê.

5.2.4 Auditoria nos documentos originais

Se o analista entender necessário, pode solicitar os documentos originais de despesas, para comprovação da autenticidade das contas e dos registros efetuados pelos candidatos ou comitês financeiros.

5.2.5 Extratos eletrônicos

Para as eleições 2008, o TSE firmou Termo de Cooperação Técnica com o Banco Central do Brasil, a fim de obter informações do sistema financeiro nacional sobre as contas bancárias específicas de campanha dos candidatos e comitês financeiros, no sentido de controlar os gastos, conhecer o custo das eleições e subsidiar a análise da regularidade das contas.

Nesse sentido, o TSE editou a Resolução 22.867, de 24 de junho de 2008, estabelecendo que as instituições financeiras devem encaminhar, para a Justiça Eleitoral, arquivos contendo os extratos bancários eletrônicos dos candidatos e comitês financeiros, abrangendo desde a data da abertura da conta, até o dia da prestação de contas.

Em complemento, o Banco Central do Brasil emitiu a Carta Circular n. 3.341, de 30 de setembro de 2009, estabelecendo as diretrizes a serem adotadas pelo sistema financeiro para atendimento à Resolução.

5.3 Recentes escândalos envolvendo campanhas eleitorais e parlamentares no Brasil

As eleições presidencial, estadual e federal se aproximam. Em 2010, novamente os cidadãos elegerão seus candidatos para cargos majoritários e proporcionais, pelo período de quatro ou oito anos.

Durante o primeiro semestre de 2009 algumas reportagens marcaram, de forma triste, a história política, pela impunidade verificada em processos que envolvem a corrupção, de forma geral, por denúncias de doações ilegais e falta de ética de alguns eleitos.

A legislação eleitoral prevê, em seu artigo 30-A da Lei 9.504/97 que:

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.

Toda denúncia deverá ser repassada ao Ministério Público para apuração. Se comprovados a captação ou gastos ilícitos de recursos para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado o diploma, caso já tenha sido diplomado.

No entanto, normalmente essas investigações se arrastam por quase todo o período de mandato do eleito, quer pela demora natural do processo, quer pelos inúmeros recursos, não produzindo, eficazmente, qualquer punição aos infratores.

Propostas de mudanças na legislação eleitoral têm sido discutidas em razão dos recentes escândalos envolvendo as campanhas eleitorais e a relação entre empresas doadoras e as licitações públicas. Mas é difícil estabelecer e comprovar uma ligação existente entre empresas doadoras e candidatos ou partidos que se encontram no poder.

As reportagens, resumidas na sequência e com o endereço eletrônico para consulta pelos interessados, comentam sobre os escândalos recentes envolvendo campanhas eleitorais, superfaturamento de obras e desvios de ética no uso de recursos públicos.

5.3.1 O caso da construtora Camargo Corrêa

O caso da construtora Camargo Corrêa ficou bastante conhecido no que se refere ao financiamento de campanha. Reportagem, da Revista Veja, de 25 de março de 2009, intitulada “Camargo Corrêa dez doações a partidos”, indica doações efetuadas pela construtora a partidos políticos, em troca de vantagens em licitações públicas, o que teria sido detectado por investigações da Polícia Federal.

A reportagem afirma que a empresa financiaria partidos políticos em várias regiões do país, com o objetivo da obtenção de eventuais vantagens em licitações públicas, como contrapartida para as doações de campanha. Nesse sentido, ainda a reportagem de Portela (2009) intitulada “Por dentro e por fora”.

Segundo Costa e Júnior (2009), reportagem intitulada “Camargo Corrêa recebeu R\$ 129 milhões do PAC”, a construtora recebeu do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) cerca de R\$ 129,5 milhões nos últimos três anos, o que a colocaria em 15º lugar na lista das 20 empresas mais bem contempladas com a prestação de serviços à União, por meio de obras e projetos do PAC.

Ainda segundo a reportagem, a empresa figura como uma das maiores doadoras para campanhas eleitorais. As doações seriam no valor de R\$ 6,9 milhões, nas eleições 2006, e R\$ 2 milhões, nas eleições 2008, sendo um quarto desse valor

(R\$ 500 mil) destinado à candidata à prefeitura de Curitiba, Gleisi Helena Hoffmann (PT) e R\$ 300 mil para o atual Prefeito de Curitiba, Carlos Alberto Richa.

Segundo reportagem da Revista Consultor Jurídico, intitulada “Camargo Corrêa superfaturou obras, diz Procuradoria” afirmações do Ministério Público Federal afirmam, entre outras irregularidades, que a construtora superfaturou obras e fez doações ilegais a partidos políticos.

5.3.2 O caso Yeda Crusius, do Rio Grande do Sul

A reportagem de Paulin (2009) intitulada “O caixa dois do caixa dois” mostra outro escândalo envolvendo o financiamento de campanhas eleitorais, desta vez no governo do Rio Grande do Sul, com a Governadora eleita.

Segundo a revista, após o suicídio do administrador financeiro de campanha, descobriu-se que os procuradores federais dispunham de gravações nas quais o ex-assessor relatava irregularidades na campanha e na gestão tucana.

São acusações de recebimentos de dinheiro de campanha após o período eleitoral que teriam sido utilizados para compra da casa própria pela Governadora, o pagamento de despesas de campanha por uma agência de publicidade, que não eram contabilizados, bem como, o escândalo dos desvios de recursos ocorridos no Detran do Rio Grande do Sul.

5.3.3 Os desvios éticos e a falta de pudor de Deputados e Senadores

O terceiro caso evidencia a falta de ética na gestão dos recursos públicos, evidenciando que, há muito, parlamentares não distinguem o que é recurso público do que é recurso privado, fazendo uma verdadeira farra com os recursos do povo.

São casos de Senadores que mesmo morando em Brasília, proprietário de imóvel, não abrem mão do auxílio-moradia de R\$6.800,00 (seis mil e oitocentos reais por mês), a farra da passagem aérea onde, cerca de 50% (cinquenta por cento) dos parlamentares efetuaram turismo com dinheiro público, e consideram normal passear com a família no exterior.

Alguns ainda consideram normal pagar a conta de telefone celular dos filhos ou abrigar parentes e empregados domésticos nos gabinetes. Um grupo – felizmente menor – também se permite acrescentar ao rol de facilidades: contratar fantasmas, embolsar parte do salário dos funcionários e até receber propina.

As reportagens de Cabral (2009) intitulada “Chore por nós, senador” e “Tenham vergonha, nobres parlamentares”, DE Costa, Pardellas e Marques (2009) relatam os acontecimentos.

6 METODOLOGIA

O trabalho apresentado aborda, exclusivamente, o processo eleitoral brasileiro, retratando, sobretudo, o funcionamento das campanhas eleitorais, no que tange à arrecadação e aplicação de recursos, e a evolução no controle das contas apresentadas e, por esse motivo, pode ser classificado como um estudo de caso.

Conforme explicam Cervo e Bervian (2002, p.67), o estudo de caso: “é a pesquisa sobre um determinado indivíduo, família, grupo ou comunidade que seja representativo do seu universo”. Assim, com a finalidade de tornar o estudo relevante, foram analisadas todas as legislações que tratam sobre prestação de contas de campanha, desde o início do controle das contas, com as eleições de 1994 até a eleição de 2008.

O método utilizado, que segundo Cervo e Bervian (2002), é a forma para atingir os resultados propostos, pode ser classificado como uma pesquisa bibliográfica, qualitativa e descritiva. “A pesquisa bibliográfica é meio de formação por excelência e constitui o procedimento básico para os estudos monográficos” (CERVO; BERVIAN, 2002, p.66).

Os mesmos autores explicam que:

A pesquisa bibliográfica tem como objetivo encontrar respostas aos problemas formulados, e o recurso é a consulta dos documentos bibliográficos. [...] a fonte das informações, por excelência, estará sempre na forma de documentos escritos, estejam eles impressos ou depositados em meios magnéticos ou eletrônicos. (CERVO; BERVIAN, 2002, p.88-89)

Marconi e Lakatos, por sua vez, descrevem a metodologia qualitativa:

A metodologia qualitativa preocupa-se em analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano. Fornece análise mais detalhada sobre as investigações, hábitos, atitudes, tendências de comportamento etc. (MARCONI; LAKATOS, 2007, p.269)

O trabalho descreve as formas regulares de arrecadação e aplicação dos recursos, evidenciando os vários estágios evolutivos da Justiça Eleitoral, com vistas a aumentar o rigor no controle das contas apresentadas.

A pesquisa descritiva observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los. [...] Busca conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política, econômica e demais aspectos do comportamento humano, tanto do indivíduo tomado isoladamente como de grupos e comunidades mais complexas. (CERVO; BERVIAN, 2002, p.66)

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A forma política adotada pelo governo Brasileiro reveste-se, realmente, do conceito de democracia existente. O povo tem, a cada dois anos, a possibilidade de retornar às urnas para, mais uma vez, escolher seus representantes dentre tantos candidatos indicados pelos partidos políticos, outorgando-lhes o poder de decidir em seu nome.

O sufrágio universal, previsto na constituição, dá a todos os cidadãos o mesmo poder, igualando-os da forma mais justa possível, no que se refere ao processo eleitoral. Cada cidadão tem, mais que o direito de participar da vida política, a obrigação de fazer valer esse direito, pois é dessa atitude que resulta a legitimidade do poder político.

O sistema eleitoral Brasileiro, embora seja referência em tecnologia pelas urnas eletrônicas utilizadas, que possibilitam transparência e agilidade ao processo, ainda não subsidia a justiça especializada de formas concretas de controle, com possibilidade de punição efetiva, no que diz respeito aos direitos políticos.

Talvez, como resposta à indignação da população, as legislações que tratam da origem e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais têm avançado, de forma lenta, mas constante, desde as eleições de 1994, permitindo que sejam estabelecidos alguns mecanismos efetivos de controle e punição.

Os escândalos que se descortinaram durante o primeiro semestre de 2009, mais do que vergonha, devem causar inconformidade, e efetivamente, exigir uma ação por parte daqueles que detêm o poder e que devem representar as vontades do povo.

Não se pode deixar de comentar os fatores positivos dos avanços verificados nas legislações eleitorais, entre eles:

- A obrigatoriedade da quitação das dívidas, por parte dos candidatos e comitês, moralizando o processo de candidatura;
- A obrigatoriedade do recolhimento das sobras de campanha, quando da prestação de contas;
- Os requisitos mínimos para início da campanha, proporcionando maior equidade entre os candidatos;

- A busca por redução dos custos de campanha impedindo, entre outros, a realização de shows.

Todavia, o avanço mais significativo refere-se ao controle das contas, propriamente dito, quando se tornou possível a aplicação de penalidade diretamente aos que não apresentarem as contas, bem como, a decorrente da desaprovação das contas apresentadas. A previsão legal de possibilidade de não diplomação dos eleitos, ou de cassação do mandato, também imprime maior rigor ao trabalho da justiça especializada, embora não sejam efetivados com a urgência necessária.

Alguns pontos ainda merecem debate, entre eles, o financiamento público de campanha, pois, as distorções apresentadas no sistema de financiamento privado das campanhas eleitorais não se regularizam apenas com a substituição do mesmo pelo financiamento público, mas com mecanismos de controle que permitam à justiça especializada um rigor e transparência em todo o processo.

Também merece regulamentação, por parte da Justiça Eleitoral, a forma como hoje são definidos os limites de gastos, pois tais limites geram discrepâncias e distorcem o objetivo final da prestação de contas, visto que, para o mesmo município, ou para uma mesma candidatura, limites de gastos são estabelecidos de forma completamente desproporcional, para este ou aquele candidato, desde que de partidos distintos.

A forma como são estabelecidos os limites de gastos, deve ser (e espera-se para um futuro próximo) um dos avanços para efetivação do controle das contas. Assim, cada juiz eleitoral ou a corte de Juízes dos TREs poderão determinar, com base na realidade do seu município ou do Estado, respectivamente, limites reais e proporcionais, a todos os candidatos.

Conforme a constituição adotada, "todo o poder emana do povo". É o povo que deve analisar os candidatos, os eleitos, os candidatos à reeleição, aqueles desconhecidos, mas com propostas novas, para então decidir o futuro do país.

A Justiça Eleitoral só poderá, efetivamente, realizar um bom trabalho no que se refere ao controle das contas de campanha, se houver mecanismos legais que o permitam. Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral não pode legislar a favor, mas apenas regulamentar as legislações existentes. Ao Poder Legislativo cabe elaborar as leis e, à população, cabe cobrar seus representantes.

REFERÊNCIAS LITERÁRIAS

- APPIO, Eduardo. **Teoria Geral do Estado e da Constituição**. Curitiba: Juruá, 2005.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade; para uma teoria geral da política**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- BORBA, Julian. **Ciência política**. Florianópolis: SEaD/UFSC, 2006.
- BRAGA, S.; BELACHE, P. O Estudante de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFPR e a Questão da Reforma Política. *Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 53/54, p. 13-37, jul/dez, 2004.
- CAETANO, Marcello. **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. 6ª ed. Almedina: Coimbra, 2003.
- CERVO, Amado Luiz e BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4ª ed. Porto Alegre: ArtMed, 2005.
- HELLER, Agnes e FEHÉR, Ferenc. **A condição política pós moderna**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- LEO MAAR, Wolfgang. **O que é política**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- ROLLO, Alberto... [et al.]. **Reforma política: uma visão prática**. São Paulo: Iglu, 2007.
- SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de Campanhas Eleitorais**. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2008.
- SERRA, José. **Reforma política no Brasil**. São Paulo: Siciliano, 1995.
- WOLKMER, Antônio Carlos. **Elementos para uma crítica do Estado**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editores, 1990.
- BRASIL. Lei n. 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF (19 jul.1965 e retificada em 30 jul.1965). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm. Acesso em: 01/05/2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF (05 out.1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 01/05/2009.

BRASIL. Lei n. 8.713, de 30 de setembro de 1993. Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994. Diário Oficial da União, Brasília, DF (1 abr.1993). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8713.htm. Acesso em: 01/05/2009.

BRASIL. Lei Complementar n. 78, de 30 de dezembro de 1993. Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF (5 jan.1994). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp78.htm. Acesso em: 01/05/2009.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF (20 set.1995). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm. Acesso em 02/05/2009.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, Brasília, DF (1º out.1997). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm. Acesso em 20/04/2009.

BRASIL. Resolução TSE n. 20.566, de 2 de março de 2000. Instruções sobre arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e prestação de contas (eleições de 2000). Diário da Justiça, seção 1, p.54, Brasília, DF (27 mar.2000). Disponível em: http://www.tse.gov.br/internet/legislacao/eleitoral_blank.htm. Acesso em: 20/04/2009.

BRASIL. Resolução TSE n. 20.987, de 21 de fevereiro de 2002. Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e sobre prestação de contas nas eleições de 2002. Diário da Justiça, seção 1, p.109, Brasília, DF (11 abr.2002). Disponível em: http://www.tse.gov.br/internet/legislacao/eleitoral_blank.htm. Acesso em: 20/04/2009.

BRASIL. Resolução TSE n. 21.609, de 5 de fevereiro de 2004. Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e sobre a prestação de contas nas eleições municipais de 2004. Diário da Justiça, seção 1, p.115, Brasília, DF (19 mar.2004). Disponível em: http://www.tse.gov.br/internet/legislacao/eleitoral_blank.htm. Acesso em: 20/04/2009.

BRASIL. Resolução TSE n.21.841 de 22 de junho de 2004. Disciplina a prestação de contas dos partidos políticos e a Tomada de Contas Especial. Diário da Justiça, seção 1, p.1, Brasília, DF (11 ago.2004). Disponível em: http://www.tse.gov.br/internet/legislacao/eleitoral_blank.htm. Acesso em: 20/04/2009.

BRASIL. Portaria Conjunta n. 74, de 10 de janeiro de 2006. Dispõe sobre o intercâmbio de informações entre o Tribunal Superior Eleitoral e a Secretaria da Receita Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF (12

jan.2006). Disponível em:

http://www.tse.gov.br/internet/legislacao/eleitoral_blank.htm. Acesso em: 20/04/2009.

BRASIL. Lei n. 11.300, de 10 de maio de 2006. Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Diário Oficial da União, Brasília, DF (11 mai.2006). Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm. Acesso em 01/05/2009.

BRASIL. Resolução TSE n. 22.205, de 23 de maio de 2006. Regulamenta a Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, que dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Diário da Justiça, seção 1, p.87, Brasília, DF (13 jun.2006). Disponível em:

http://www.tse.gov.br/internet/legislacao/eleitoral_blank.htm. Acesso em: 20/04/2009.

BRASIL. Resolução TSE n. 22.250, de 29 de junho de 2006. Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e sobre a prestação de contas. Diário da Justiça, seção 1, p.5, Brasília, DF (10 jul.2006).

Disponível em: http://www.tse.gov.br/internet/legislacao/eleitoral_blank.htm. Acesso em: 20/04/2009.

BRASIL. Lei n. 11.459, de 21 de março de 2007. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para estabelecimento do critério de distribuição do Fundo Partidário. Diário Oficial da União, Brasília, DF (22 abr.2007). Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11459.htm. Acesso em 02/05/2009.

BRASIL. Resolução CFC N.º 820, de 17 de dezembro de 1997. Aprova a NBC T 11 – Normas de Auditoria Independente das Demonstrações Contábeis com alterações e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF (21 jan.1998).

Disponível em: http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_820.doc.

BRASIL. Resolução TSE n. 22.715, de 28 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre a arrecadação e aplicação de recursos por candidatos e comitês financeiros e a prestação de contas nas eleições municipais de 2008. Diário da Justiça, seção 1, p.16, Brasília, DF (10 mar.2008). Disponível em:

http://www.tse.gov.br/internet/legislacao/eleitoral_blank.htm. Acesso em: 20/04/2009.

BRASIL. Instrução Normativa Conjunta SRF/TSE n. 838, de 18 de abril de 2008. Dispõe sobre atos, perante o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), dos comitês financeiros de partidos políticos e de candidatos a cargos eletivos. Diário Oficial da União, Brasília, DF (22 abr.2008). Disponível em:

http://www.tse.gov.br/internet/legislacao/eleitoral_blank.htm. Acesso em: 20/04/2009.

BRASIL. Carta Circular 3.320, de 4 de junho de 2008. Esclarece acerca da abertura, da movimentação e do encerramento de contas de depósitos à vista específicas para a campanha eleitoral de 2008. Diário Oficial da União, Brasília, DF (5 jun.2008).

Disponível em: http://www.tse.gov.br/internet/legislacao/eleitoral_blank.htm. Acesso em: 20/04/2009.

BRASIL. Resolução TSE n. 22.867, de 24 de junho de 2008. Dispõe sobre o encaminhamento de extratos bancários eletrônicos à Justiça Eleitoral. Diário da Justiça, seção 1, p.10, Brasília, DF (02 jul.2008). Disponível em: http://www.tse.gov.br/internet/legislacao/eleitoral_blank.htm. Acesso em: 20/04/2009.

BRASIL. Carta Circular 3.341, de 30 de setembro de 2008. Esclarece acerca da remessa de extratos eletrônicos referentes às contas de depósitos à vista específicas para a campanha eleitoral de 2008 e de 2010. Diário Oficial da União, Brasília, DF (1 out.2008). Disponível em: http://www.tse.gov.br/internet/legislacao/eleitoral_blank.htm. Acesso em: 20/04/2009.

CABRAL, O. Revista Veja. 29/04/2009. Chore por nós, Senador. Disponível em: http://veja.abril.com.br/290409/p_066.shtml. Acesso em 01/05/2009.

Câmara dos Deputados. Número de Deputados por Estado. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/conheca/numerodeputados.html>. Acesso em 01/06/2009.

COSTA, A.; JÚNIOR, M. Camargo Corrêa recebeu R\$ 129 milhões do PAC. 26 mar.2009. Disponível em: http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_noticias.asp?auto=2618. Acesso em: 18/05/2009.

COSTA, O.; PARDELLAS, S.; MARQUES, H. Revista Isto é Independente. Tenham vergonha, nobres parlamentares. Disponível em: <http://www.terra.com.br/istoe/edicoes/2059/artigo132411-1.htm>. Acesso em 06/06/2009.

Jornal Folha de São Paulo, 15/04/2009. TSE vê "indícios de grave irregularidade" em doações do setor imobiliário. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/Brasil/ult96u550858.shtml>. Acesso em 17/04/2009.

Jornal Folha Online. 14/04/2009. Imobiliárias de SP driblam lei para ocultar doadores. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u550137.shtml>. Acesso em 17/04/2009.

KOHLBACH, K. - Gazeta do Povo Online . Eleitor do PR teria que trabalhar 669 anos para alcançar patrimônio de deputado federal. 17/01/2008. Disponível em <http://portal.rpc.com.br/gazetadopovo/parana/conteudo.phtml?tl=1&id=730083&tit=Eleitor-do-PR-teria-que-trabalhar-669-anos-para-alcancar-patrimonio-de-Deputado-federal>. Acesso em 28/05/2009.

PAULIN, I. Revista Veja. 13/05/2009. O caixa dois do caixa dois. Disponível em: http://veja.abril.com.br/130509/p_064.shtml. Acesso em 21/05/2009.

PORTELA, F. Revista Veja. 01/04/2009. Por dentro e por fora. Disponível em: http://veja.abril.com.br/010409/p_062.shtml. Acesso em 04/04/2009.

Revista Consultor Jurídico. Camargo Corrêa superfaturou obras, diz Procuradoria. 25/03/2009. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-mar-25/procuradoria-acusa-construtora-camargo-correa-superfaturar-obras>. Acesso em 01/04/2009.

Revista Veja. 25/03/2009. Reportagem: Camargo Corrêa dez doações a partidos. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/camargo-correa-dez-doacoes-partidos-430792.shtml>. Acesso em 08/04/2009.

Senado Federal. Senadores(as) em exercício ordenados por nome. Disponível em: http://www.senado.gov.br/sf/senadores/senadores_atual.asp?o=1&u=* &p=*. Acesso em 01/06/2009.

Transparência Brasil. Candidatos mentem à Justiça Eleitoral. Disponível em: www.excelencias.org.br/@dpat08.php. Acesso em 11/05/2009.

Transparência Brasil. Congresso Brasileiro é o que mais pesa no bolso da população na comparação com os Parlamentos de onze países. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br/docs/parlamentos.pdf>. Acesso em 20/05/2009.

Tribunal Superior Eleitoral. Preparação das eleições de 2008 terá custo estimado de 500 milhões de reais. 23 mai.2008. Disponível em: <http://agencia.tse.gov.br/sadAdmAgencia/noticiaSerach.do?acao=get&id=1029371#aquivos>. Acesso em 18/05/2009.

Wikipédia, a enciclopédia livre. Monarquia. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Monarquia>. Acesso em 01/05/2009.

Wikipédia, a enciclopédia livre. Forma de Governo. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Forma_de_governo. Acesso em 01/05/2009.

Wikipédia, a enciclopédia livre. Sistema de Governo. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Sistema_de_governo. Acesso em 01/05/2009.

OBRAS CONSULTADAS

ARENDDT, Hannah. **A dignidade da política: ensaios e conferências**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 10ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito Parlamentar e Direito Eleitoral**. Barueri: Manole, 2004.

DEUTSCH, Karl Wolfgang. **Política e Governo**. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto. **Auditoria Contábil**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1991.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KLITGAARD, Robert E. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 1994.

MAQUIAVEL. **O príncipe: comentado por Napoleão Bonaparte**. Tradução: Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NOHLEN, Bolívar Lamounier Dieter. **Presidencialismo ou Parlamentarismo – perspectivas sobre a reorganização institucional Brasileira**. São Paulo, Loyola, 1993.

NOVAES, Adauto (organizador). **A crise do Estado-nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de (organizador); SALLES, Jefferson de Oliveira, e KUNHAVALIK, José Pedro. **A construção do Paraná Moderno – Políticos e Política do Governo do Paraná de 1930 a 1980**. Curitiba: Seti, 2004.

SARTORI, Giovanni. **A política: lógica e método nas ciências sociais**. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

VOEGELIN, Eric. **A Nova ciência da política**. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.