

## ABUSO DE PODER ECONÔMICO NAS CAMPANHAS ELEITORAIS E A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

Ricardo Francisco Ribeiro de Deus<sup>1</sup>

**Resumo:** O abuso de poder econômico nas campanhas eleitorais e a legitimidade democrática são os principais objetos de estudo do presente artigo, que serão analisados sob o pálio da legislação eleitoral vigente e da Constituição Federal de 1988. Justifica-se o estudo do tema na medida em que a democracia se materializa nas eleições, que por sua vez devem ser “limpas” e legítimas, no intuito de atender à vontade soberana do povo. O objetivo geral é fazer um apanhado literário do tema proposto. A metodologia adotada corresponde à pesquisa bibliográfica, normativa e jurisprudencial. Busca-se verificar de que forma o abuso de poder econômico interfere na disputa concorrencial de mandato. Nessa esteira, em virtude do fato de nosso país estar vivenciando uma crise política e econômica, mostra-se pertinente explorar o assunto, principalmente por ser de grande relevância para o Direito Eleitoral e para o Direito Constitucional.

**Palavras-chaves:** Legitimidade Democrática. Abuso de Poder Econômico. Direito Eleitoral. Financiamento de Campanhas Eleitorais. Reforma Política.

*Abstract:* The abuse of economic power in election campaigns and democratic legitimacy are the main objects of study of this article, which will be analyzed under the canopy of the current electoral law and the Federal Constitution of 1988. It is appropriate to the subject of study in that democracy is embodied in the elections, which in turn, should be "clean" and legitimate in order to meet the sovereign will of the people. The overall goal is to make a literary picked up the theme. The methodology corresponds to the literature, case law and legislation. The aim is to verify how the abuse of economic power interferes with the mandate of competitive dispute. On this track, because our country is experiencing political and economic crisis, it appears to be relevant to explore the subject, mainly because it is of great relevance to the Electoral Law and the Constitutional Law.

**Keywords:** Democratic legitimacy. Economic Abuse of Power. Electoral law. Financing of Electoral Campaigns. Political reform.

### 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo realizar uma análise crítica do panorama atual das campanhas eleitorais no que se refere ao abuso de poder econômico e à

---

<sup>1</sup> Bacharelado em Direito pela Faculdade Alfredo Nasser, sob orientação do Professor Ms. Frederico Henrique G. C. da Rocha, no semestre letivo 2015/2.

legitimidade democrática das eleições, sobretudo à luz da Constituição Federal de 1988 e da legislação eleitoral vigente.

No topo da cadeia normativa, a Constituição Federal de 1988, denominada de constituição cidadã, estabeleceu como fundamento do Estado Democrático de Direito o pluralismo político e, logo em seguida, o poder soberano como direito inalienável e que emana do povo, exercido mediante representantes eleitos ou diretamente nos termos da Constituição, em seu Art. 1º, inciso V e parágrafo único.

Sabe-se que o exercício do poder mediante representantes tem como principal instrumento as eleições, que representam uma das melhores formas de se materializar a democracia de um Estado. Com isso, surge a necessidade e a preocupação de se terem eleições “limpas” e legítimas, com igualdade de condições a todos os concorrentes ao pleito eletivo, de modo que se prevaleça, de fato, a soberania popular, apontada no Art. 14 da Carta Política de 1988.

Deste modo, o presente artigo se justifica ante à relevância do tema para o Direito Eleitoral, considerando que a maioria das impugnações de mandatos ou diplomas perante os Tribunais Eleitorais tem como fato ensejador o abuso de poder econômico. Ademais, o abuso de poder econômico, muitas vezes atrelado ao abuso de poder político, desvirtua o caráter e a legitimidade das eleições, principalmente no que tange à igualdade de concorrência entre candidatos.

O uso em excesso dos recursos financeiros, por parte de alguns candidatos, tem potencialidade de desequilibrar a disputa eleitoral, o que influencia negativamente no resultado do pleito e afeta a legitimidade e a normalidade das eleições. Daí a problematização desta pesquisa, que implica na seguinte indagação: de que forma o abuso de poder econômico influencia na legitimidade democrática das eleições?

Para melhor explorar e abordar o assunto, a metodologia adotada será a pesquisa bibliográfica, normativa e jurisprudencial, pela qual será feita uma análise crítica e sistêmica do contexto atual das eleições no Brasil.

A questão invocada no presente trabalho consiste em dar especial enfoque ao abuso de poder econômico e à legitimidade democrática. Para isso, o presente trabalho encontra-se estruturado da forma que segue: a primeira seção buscará expor a fragilidade do sistema atual no que tange à fiscalização da arrecadação e aplicação dos recursos de campanha; a segunda seção abordará sobre o financiamento de campanhas eleitorais e o princípio da igualdade política; e, a terceira e última seção tratará da reforma política e da legitimidade democrática.

A contemporaneidade do tema, face estar em tramitação no Congresso Nacional a reforma política, e a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que reconheceu a inconstitucionalidade das doações eleitorais por parte de pessoas jurídicas, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, de autoria do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), ajudam na discussão e enriquecem o trabalho, além de servirem como paradigma, partindo do pressuposto de que um dos objetivos da mutação legislativa é inibir o abuso de poder econômico e garantir igualdade de condições entre os candidatos.

## **2 ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS**

A arrecadação de recursos para campanhas eleitorais está relacionada ao financiamento das eleições e, conseqüentemente, às doações, tendo em vista que é a forma mais comum de angariar recursos para o custeio do pleito. Contudo, o instituto do financiamento eleitoral será objeto da próxima seção. Aqui analisarei a inconsistência da fiscalização da Justiça Eleitoral relativamente à arrecadação e aplicação das verbas de campanha.

Atualmente, o financiamento das campanhas eleitorais no Brasil tem natureza mista, ou seja, os candidatos, partidos políticos e as coligações partidárias fazem uso de recursos provenientes do Estado (via Fundo Partidário/dotação orçamentária da União) bem como de doações de pessoas físicas ou jurídicas, obedecendo, em todo o caso, os limites dos valores em lei.

Entretanto, nas próximas eleições municipais (2016), já haverá mudanças no que tange às doações financeiras por empresas, consoante declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos das leis que permitiam as doações por sociedades empresárias.

A arrecadação de verbas tem por finalidade suprir os gastos eleitorais, por isso se justifica. Os gastos eleitos ou despesas de campanhas são compreendidos com sendo todo e qualquer recurso financeiro que se dispense durante o processo eleitoral na persecução de votos, conforme estabelece a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97):

Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei:

I - confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho, observado o disposto no § 3º do art. 38 desta Lei;

II - propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;

III - aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;

IV - despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas;

V - correspondência e despesas postais;

VI - despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições;

[...] (BRASIL, 1997, p. 1).

Da leitura do artigo supramencionado, percebe-se que o rol de gastos é bastante abrangente e, ainda assim, é um rol exemplificativo, podendo surgir outros além destes, o que torna as campanhas eleitorais extremamente caras, favorecendo o “caixa 2” e a corrupção. Há candidatos que gastam o dobro do que irão receber de subsídios durante os quatro anos de mandato. Portanto, não é impensável que o que se pretende com as eleições é colocar no poder pessoas que representam apenas um determinado segmento da sociedade ou um determinado setor empresarial, servindo os candidatos como “prepostos de luxo” que recebem altos investimentos para defender algumas classes, exclusivamente, ignorando as necessidades sociais da coletividade.

Desta forma, o STF acertou em declarar a inconstitucionalidade das doações por parte das empresas, embora saibamos que essa medida, tão somente, não será a solução, pois é preciso aprimorar a fiscalização para coibir as práticas de abuso do poder econômico que ofendem o princípio da isonomia política.

No que se refere à arrecadação e aplicação dos recursos de campanha, bem como à prestação de contas, Jaime Barreiros Neto (2015, p. 253) assim dispõe:

Um dos pontos nevrálgicos que envolvem uma eleição diz respeito ao processo de arrecadação de recurso financeiro e prestação de contas de partidos, coligações e candidatos. É sabido que o Direito Eleitoral existe para garantir a normalidade das eleições e a legitimidade do exercício do poder de sufrágio popular, devendo, para isso, buscar manter o equilíbrio da disputa, combatendo o abuso do poder político e econômico. O controle e fiscalização da arrecadação de recursos e a prestação de contas dos participantes do processo eleitoral, desta forma, reveste-se de uma grande importância, sendo fator determinante para a lisura das eleições.

A Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), nos artigos 17 a 34, traça as normas gerais acerca da arrecadação e da aplicação de recursos de campanha, além das questões referentes à prestação de contas.

Como meio de garantir a transparência e facilitar a fiscalização da Justiça Eleitoral, todo candidato ou partido deve se inscrever no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, e a Justiça Eleitoral fornecer, em até três dias úteis após o recebimento do pedido de registro da candidatura, o número de tal cadastro, que não necessariamente atribui ao inscrito personalidade empresarial, mas sim, tem por escopo, meramente, as questões fiscalizatórias, em especial pela Justiça Eleitoral. Cabe ao candidato, aos comitês financeiros ou dirigentes dos partidos, no prazo de 10 (dez) dias após ter recebido o número do CNPJ, abrir uma conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha, mesmo que não ocorra arrecadação.

Segundo Joel J. Cândido (2010, p. 253), “a especificidade da conta, exigida pela lei, é para facilitar a análise da documentação a ela relativa, em caso de quebra de sigilo bancário, para apuração das responsabilidades”.

Após a obtenção do respectivo número de inscrição no CNPJ e aberta a devida conta bancária específica, estão os candidatos aptos a promoverem a arrecadação de recursos e a realizarem as despesas necessárias à campanha eleitoral, estando formalmente sujeitos à fiscalização da Justiça Eleitoral, que efetivamente ocorrerá com as prestações de contas, sejam elas parciais ou finais.

Embora seja frágil, um dos principais instrumentos de fiscalização da arrecadação e aplicação dos recursos de campanha que a Justiça Eleitoral possui é a tomada de contas. É por intermédio da prestação de contas que a Justiça Eleitoral verifica se os candidatos e coligações realizaram gastos ilícitos ou captaram recursos de forma vedada. De acordo com Fleury Filho e Messias (2000, p. 48):

As prestações de contas dos comitês financeiros dos partidos e dos candidatos deverão ser corretamente formalizadas e apresentadas, contendo todas as peças exigidas – sem exceção. Mesmo que não haja movimentação financeira a prestação de contas deverá ser apresentada contendo todos os elementos exigidos, mas, nesta hipótese, as peças serão apresentadas com dizeres: “SEM MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA”. Os formulários e as demais exigências têm por objetivo “permitir fácil compreensão das informações, bem como identificação de documentos e de transações efetuadas” segundo determina o artigo 18, inciso I, da Resolução TSE n. 20.566.

A obrigatoriedade de prestar contas é incontestável, encontrando seu regramento no Art. 28 e seguintes da Lei de Eleições. O artigo 30 da referida lei determina: “Art. 30. A Justiça Eleitoral verificará a regularidade das contas de campanha, decidindo: I - pela aprovação, quando estiverem regulares; [...]” (BRASIL, 1997, p. 1). Desta forma,

tem-se que a análise das contas parece um tanto quanto superficial, bastando o candidato apresentar volumosas pastas de papéis, contabilizando arrecadação, gastos e sobras para receber o aval da Justiça Eleitoral.

Insta salientar que o presente artigo está sendo desenvolvido concomitantemente à crise política que o Brasil vem experimentando, no momento em que o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ajuizou Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) em desfavor de Dilma Vana Rousseff e Michel Temer Lulia, respectivamente eleitos presidente e vice-presidente da República nas eleições presidenciais de 2014, justamente sob o fundamento e a alegação de abuso de poder econômico, político e fraude. Isso só reforça a tese de que a fiscalização da Justiça Eleitoral é precária, tendo em vista que, praticamente um ano após a diplomação, os diplomados veem seus mandatos em xeque, o que acaba por contaminar a democracia e trazer insegurança jurídica aos eleitos e eleitores.

Fato é que a Justiça Eleitoral, neste caso o TSE, está com potencial de servir como legitimador de infrações eleitorais caso os crimes eleitorais se confirmem e a ação seja julgada procedente, pois o principal argumento de defesa dos demandados na AIME é que suas contas foram devidamente aprovadas pela Corte Eleitoral, estando “quites” perante aquele órgão jurisdicional.

A mora na identificação dos supostos abusos de poder econômico e político na concorrência a chefes do Poder Executivo Federal, em 2014, se dá em virtude da Justiça Eleitoral não ser provida de mecanismos capazes de detectar tais abusos, mormente pela ineficácia das tomadas de contas parciais, ficando os abusos eleitorais dependentes de impugnação judicial posteriormente ao término das disputas ou até mesmo após a diplomação e posse dos representantes escolhidos.

Algo preocupante nas disputas eleitorais é o “caixa 2”, muitas vezes imperceptível aos olhos da justiça, não por ela ter os olhos vendados, mas sim por ser uma artimanha difícil de ser identificada. Popularmente, o “caixa 2” pode ser compreendido como sendo as receitas não contabilizadas, ou seja, valores recebidos além do valor prévio de gasto inicialmente informado aos órgãos eleitorais e não declarados na prestação de contas, sendo mais um veículo para o abuso de poder econômico e a desigualdade política, corroborando para ineficiência fiscalizatória da Justiça Eleitoral. No entanto, destaca-se que, nas últimas eleições, constatou-se que o “caixa 2” tornou-se prática corriqueira no mundo eleitoral.

### 3 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE POLÍTICA

O financiamento das campanhas eleitorais está intimamente ligado às doações que, por sua vez, devem ser feitas estritamente com atenção à lei. Como se sabe, o sistema de financiamento eleitoral no Brasil é misto, o que é motivo de grandes debates no mundo jurídico, em especial pela obediência que se deve ter ao princípio da igualdade política. Há quem defenda o financiamento cem por cento público; outros idealizam que deve ser totalmente privado, pensamento da minoria; e, outros entendem que deve permanecer como está.

Sem tomar partido, em princípio, vamos analisar alguns aspectos do financiamento, inclusive das doações, a começar pelo que determina o Art. 23 da Lei nº 9.504/97 (Lei das eleições), já com as alterações trazidas pela Lei nº 13.165/15:

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição.

I - (revogado);

II - (revogado).

§ 1º A O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre.

§ 2º As doações estimáveis em dinheiro a candidato específico, comitê ou partido deverão ser feitas mediante recibo, assinado pelo doador, exceto na hipótese prevista no § 6º do art. 28.

§ 3º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

[...] (BRASIL, 2015, p. 1).

O mencionado dispositivo traz a previsão de doação por pessoa física com a recém alteração feita pela Lei da reforma eleitoral 2015, reforma que busca reduzir os gastos das campanhas, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina na política.

Da citada reforma (Art. 15 da Lei nº 13.165/15) veio a revogação do Art. 81 da Lei nº 9.504/97 (Lei das eleições), que dispunha sobre as doações por pessoas jurídicas.

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações (REVOGADO).

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a *dois por cento do faturamento bruto do ano anterior* à eleição (REVOGADO).[...] (BRASIL, 1997, p. 1).

Portanto, foi abolida a previsão de doações por pessoas jurídicas, o que, parecidos, é um grande avanço para o direito eleitoral brasileiro e, principalmente, para nossa democracia. A inovação da legislação é fruto da tão esperada reforma eleitoral, impulsionada pela crise política e econômica do país. No mesmo sentido, foram objetos de alteração também a Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral).

Denota-se que, com exceção dos recursos próprios dos candidatos e das doações por parte dos partidos políticos, doações agora serão permitidas apenas pelas pessoas naturais, em valor não superior a 10% (dez por cento) da renda bruta declarada no ano anterior ao pleito, passando as eleições a ter mais harmonia com o princípio da igualdade política. Ocorre que não se pode duvidar de que surgirão pessoas jurídicas disfarçadas de pessoas físicas, os denominados “laranjas”, financiando candidatos nas próximas eleições, inclusive de forma indireta pela pessoa física dos sócios.

A pessoa jurídica é uma ficção jurídica criada pela lei, visando, indistintamente, o lucro e a exploração do mercado econômico, não dotada de vontade própria. Suas decisões nada mais são do que um espelho da vontade dos sócios. Deste modo, não há como se admitir a participação delas no processo eleitoral. Portanto, é mais que plausível excluí-las da participação eleitoral.

Ademais, misturar a vontade das exploradoras do mercado econômico com as eleições é algo extremamente tóxico para a democracia e para a normalidade das disputas, principalmente em se tratando de doações por elas realizadas, frente ao que defende o princípio da igualdade política.

A despeito da existência de limites máximos para doações, quando se permite que uma grande empresa (no sentido financeiro) ou uma pessoa física financie um determinado candidato, pode-se afirmar que isso potencializa uma desigualdade entre os concorrentes, face que um possui sobre o outro maior poderio econômico, ofendendo o princípio da igualdade eleitoral.

O excesso de poder econômico e político, por parte dos candidatos, forma uma barreira para que outros cidadãos participem das eleições e cheguem ao poder, o que foge à essência do Estado Democrático de Direito. Nisto reside a crítica ao modelo de financiamento eleitoral totalmente privado.

Deste modo, não devemos nos espantar quando alguns parlamentares enchem a boca para falar que têm mais de 30 (trinta) anos de cargo político, colocando o mandato parlamentar como profissão de carreira. Será que são as boas propostas que fazem que esses candidatos se perpetuem no poder e se enraízem no Congresso Nacional? O pior de tudo é que essas raízes estão brotando; a maioria dos jovens candidatos que estão surgindo na política são filhos de velhos conhecidos nossos. Parece que estamos vivendo em uma monarquia disfarçada de democracia, em que o poder passa de pai para filho, não dando brecha para que qualquer outro candidato da massa surja, o que restringe o acesso aos cargos políticos.

Posto isto, retomamos a discussão sobre o modelo de financiamento das eleições no Brasil. Qual seria o melhor?

A grande crítica ao financiamento cem por cento público vem, principalmente, da população que, com razão, recusa-se a pagar mais essa conta. A carga tributária do país é pesada o suficiente para evitarmos mais esse gasto público. O grande ponto positivo é que teríamos a oportunidade de aproximar ao máximo da tão desejada igualdade política entre os candidatos, já que as verbas seriam distribuídas às agremiações de forma igualitária, ainda que com o uso da proporcionalidade. Além disso, de certa forma, afastaria a poluição que o poder econômico causa nas campanhas eleitorais, evitando as campanhas milionárias e oportunizando a todos, do mais rico ao mais pobre, o direito do exercício democrático e cívico de participar das eleições na qualidade de candidato.

O modelo de financiamento atual (público e privado) tem uma grande aceitação dos juristas e da população. Muitos entendem que as doações pelas pessoas naturais são mera participação no processo eleitoral, não sendo um mal sob a perspectiva constitucional. Contudo, entendemos que com ele o abuso de poder econômico continuará contaminando as disputas, e que, quando não se coíbe tal abuso, a ofensa à Constituição existe, sobretudo pelo que preconiza o §9º do Art. 14 da Lei Maior:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

[...]

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a **normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta** (Grifo nosso) (BRASIL, 1988).

Sem adentrar no mérito de as doações serem ou não realizadas por pessoas físicas constitucionais, até porque é pacífico que não é inconstitucional, entendemos que, nesse ponto, a questão é outra. Quando uma pessoa natural emprega recursos em um determinado candidato, geralmente, tem segundas intenções que muitas vezes se materializam com a admissão a um cargo, a corrupção, uma vantagem ou um benefício. As doações nem sempre são uma simples participação eleitoral legítima ou o exercício da cidadania com interesses apenas ideológicos.

Percebe-se que as doações eleitorais são verdadeiras moedas de troca, e que ninguém reserva parte de sua renda anual para aplicar nas campanhas eleitorais. Quando isso acontece, pode se configurar como sendo um investimento financeiro que, como qualquer outro, deve render bons lucros no futuro.

No atual cenário político-eleitoral, é visível que a aplicação em grande escala de recursos financeiros é suficiente para eleger quem quer que seja. Quando um grupo resolve que vai eleger alguém, ele o elege. Vivemos em uma sociedade na qual, com o dinheiro, tudo se concretiza e nas eleições não é diferente. Isso faz que o Congresso Nacional seja fracionado. Hoje se tem bancada ruralista, que defende os interesses dos produtores rurais; a bancada evangélica, dos bancários e outras mais. No entanto, a única bancada que não tem lá é a do povo.

Com efeito, qualquer financiamento privado das campanhas eleitorais, seja por pessoa física, seja por pessoa jurídica, causará desequilíbrio na disputa e maculará a lisura do processo eleitoral, afrontando os princípios da soberania popular e da igualdade política. Embora seja objeto de reprovação social, o financiamento eleitoral cem por cento público seria a garantia que precisamos para termos eleições livres de quaisquer preconceitos, justas e igualitárias.

É inadmissível que o poder econômico controle os rumos das eleições. Está eminentemente evidente que o financiamento privado distorce o princípio da igualdade, pilar das democracias modernas. Qualquer espécie de financiamento privado impossibilita uma disputa com reais condições de igualdade.

#### 4 REFORMA POLÍTICA E A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

A palavra democracia é comumente associada à participação popular, às ideias de governo do povo, liberdade de expressão, movimentos sociais, exercício do poder pelo povo etc., porque, em tese, a democracia é uma forma de governo em que a soberania é de titularidade do povo.

As democracias representativas são caracterizadas pela delegação de poder da sociedade aos seus representantes (mandato), que se instrumentaliza por meio de cautelosos procedimentos eleitorais, na tentativa de que o resultado final esteja intimamente ligado à vontade soberana do povo. Dessa forma, as democracias indiretas (ou representativas) têm como pressuposto o sufrágio universal que, por sua vez, é um dos atributos do regime democrático de direito.

Para Alexandre de Moraes (2003, p. 233), o sufrágio “é um direito público subjetivo de natureza política, que tem o cidadão de eleger, ser eleito e de participar da organização e da atividade do poder estatal”.

A título informativo e didático, é comum, nos textos literários, o uso da palavra sufrágio universal como sinônimo de voto, o que teoricamente não significam a mesma coisa, pois o sufrágio é o direito que se tem de participar dos processos eleitorais, enquanto o voto é um dos meios de exercício desse direito.

Na vigente Constituição Federal, a democracia indireta tem repouso no Artigo 1º, Parágrafo Único:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

**Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.**  
(Grifo nosso) (BRASIL, 1988).

A crítica que se faz à democracia representativa ocorre devido ao fato de ela ser uma contradição em si mesma, porque a vontade dos representantes muito raramente coincide com a vontade do povo, pois se trata de um governo do povo no qual o povo não participa efetivamente da tomada de decisões.

Alguém poderia argumentar que tem o plebiscito e o referendo. Entretanto, destacamos que são figuras pouco utilizadas e que, quando isso ocorre, é de pouca abrangência, principalmente no caso do plebiscito que, na democracia brasileira, quando

usado, é para decidir sobre alguma questão marginal à matéria em questão e acaba não sendo determinante nos rumos da evolução legislativa nacional.

Luís Filipe Miguel (2005, p. 26), ao trabalhar o tema, apontou ao menos três problemas das democracias representativas:

- (1) a separação entre governantes e governados, isto é, o fato de que as decisões políticas são tomadas de fato por um pequeno grupo e não pela massa dos que serão submetidos a elas;
- (2) a formação de uma elite política distanciada da massa da população, como consequência da especialização funcional acima mencionada. O “princípio da rotação”, crucial nas democracias da Antiguidade – governar e ser governado, alternadamente –, não se aplica, uma vez que o grupo governante tende a exercer permanentemente o poder e
- (3) a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes, o que se deve tanto ao fato de que os governantes tendem a possuir características sociais distintas das dos governados, quanto a mecanismos intrínsecos à diferenciação funcional, que agem mesmo na ausência da desigualdade na origem social, conforme Michels (1982 [1914]) tentou demonstrar já no início do século XX.

A responsividade ou a *accountability*<sup>2</sup>, unicamente, não consegue suprir os inúmeros defeitos que as democracias indiretas apresentaram, face que o dever de prestar contas, por parte dos representantes aos representados, é algo “para inglês ver”, pois é um sistema extremamente ineficiente, que não oferece meios concretos para que o povo fiscalize os poderes da administração pública e aplique qualquer sanção que seja.

Os males de uma democracia sempre desaguam em uma reforma política, que surge quando o sistema de representação não vai bem, seja por atos de corrupção, seja por abuso de poder econômico e político, seja, ainda, por decisões contrárias à vontade da massa. É, basicamente, quando os populares deixam de se sentirem representados.

Ocorre que, quando se pensa em reforma política vem a revoltante ambição de se combater de imediato a corrupção e matérias importantes, como é o caso do financiamento das campanhas eleitorais e de criação de um bom sistema de governança da política.

Voltamos a relembrar a questão dos sistemas de financiamento eleitoral, mas agora aliados à reforma política, colocando o financiamento de campanhas como epicentro da reforma e como mola propulsora de uma profunda reforma do sistema eleitoral, o que repercute na representação política e, portanto, na legitimidade democrática.

---

<sup>2</sup> *Accountability*, sem tradução exata para o português, pode ser compreendida como sendo o dever de prestar conta, em sentido amplo, por parte dos governantes.

O professor, ministro do STF e presidente do TSE, Antônio José Dias Tofolli (2015), em um artigo publicado na Revista Interesse Nacional, propôs o seguinte sistema de financiamento eleitoral:

É o que chamo de financiamento democrático das eleições: o financiamento privado de partidos e candidatos, com limites isonômicos, pelos próprios eleitores aliado à manutenção do Fundo Partidário, com recursos do Tesouro Nacional, conforme já previsto na lei partidária brasileira, observando-se a proporcionalidade da representação política expressa nas urnas pela vontade popular.

Como evidenciado na seção anterior, o nosso apreço pelo financiamento totalmente público, cabe-nos aqui fazer uma análise crítica e sistemática do paradigma de financiamento eleitoral idealizado pelo douto ministro Tofolli, um dos grandes estudiosos do direito eleitoral brasileiro.

Já debatido no presente trabalho, o financiamento privado do sistema eleitoral brasileiro merece cuidado, principalmente quanto aos seus efeitos na representatividade e, conseqüentemente, na legitimidade democrática.

Tal modelo de financiamento refere-se ao atualmente conhecido como misto, ou seja, custeio público e privado, porém melhorado com relação ao que vigora. O sistema idealizado por Dias Tofolli, nitidamente, dificulta a ascensão das pequenas agremiações, tornando o pluralismo político algo banal.

Reafirmamos, neste estudo, que a participação privada no financiamento eleitoral propicia a corrupção, os favorecimentos pessoais, desequilibra a disputa das eleições e ofende o princípio da igualdade política. A massa brasileira é, em sua maioria, formada por pessoas carentes, assalariadas, não providas de recursos suficientes para patrocinar partidos e campanhas. Com isso, o Estado, que se manifesta via governantes, continuará a atender apenas aos interesses sociais de parte da sociedade, ou seja, atendendo apenas às necessidades do grupo que financiou e patrocinou o processo eleitoral, ficando deficitária e ilegítima a democracia.

É manifesto que as pessoas que financiam o sistema eleitoral serão beneficiadas em detrimento das outras, que equivalem à maioria absoluta da sociedade e que sofrem com a falta de representatividade. Daí surge o que se chama de crise democrática: se é governo de poucos, não é democracia!

Portanto, a democracia deve ser culminada com um bom sistema de financiamento político, para que não perca sua essência primordial. Um sistema justo de

financiamento eleitoral resolve grande parte dos problemas de um Estado e de uma democracia, inclusive a questão da corrupção, que se tornou o câncer da sociedade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A República Federativa do Brasil instituiu-se em Estado Democrático de Direito e adotou como fundamento o pluralismo político, elevando o povo à qualidade de detentor do poder, exercido direta ou indiretamente por meio de representantes eleitos.

As democracias representativas primam por legítimos procedimentos eleitorais na escolha dos respectivos representantes, livres de qualquer artifício ou contaminação, inclusive do abuso de poder econômico e político. O abuso de poder econômico, de fato, é uma grande ameaça à lisura das eleições, que é oportunizado, muitas vezes, pela falta de fiscalização por parte da Justiça Eleitoral e pelo fragilizado modelo de financiamento das campanhas eleitorais.

O sistema de financiamento da política brasileira não é suficiente para garantir o princípio da igualdade política, fato que causa desequilíbrio na disputa e beneficia a corrupção; e, dificulta o acesso de outras pessoas aos cargos políticos e favorece o “caixa 2”, fazendo que o povo deixe de se sentir representado, instaurando a crise democrática, ao passo que torna a democracia ilegítima.

Quando o dinheiro privado ingressa no bolso dos comitês eleitorais, percebe-se que quem doou tem outras intenções que não só a participação legítima por questões ideológicas ou partidárias, mas parece ser um investimento financeiro e, por sinal, muito rentável. Menos mal que nas próximas eleições (2016) tais doações ficarão restritas às pessoas naturais.

A questão do financiamento eleitoral é um desafio para as democracias modernas. Pensar em um modelo de financiamento eleitoral eficiente é algo extremamente complexo e que requer profundos estudos, principalmente por parte das ciências sociais, pois financiar o sistema eleitoral é financiar a própria democracia.

Da ponderação dos paradigmas de financiamento eleitoral citados no decorrer do texto, verifica-se que todos apresentam uma deficiência, pois não estão cabalmente prontos, uma vez que ambos necessitam de ajustes ou complementos.

O julgamento procedente da ADI nº 5460 e o advento da Lei nº 13. 162/2015 (Lei da Reforma Política 2015) foram um grande avanço para o sistema eleitoral

brasileiro, haja vista que as pessoas jurídicas não mais participarão do processo eleitoral, ficando vedado às mesmas proferirem quaisquer tipos de doações para campanhas, o que acaba por mitigar o abuso de poder econômico e deixar mais em evidência o princípio da igualdade política.

Contudo, a mutação legislativa deve vir acompanhada de reais mecanismos de *accountability*; que exija dos mandatários o exercício transparente da sua função política, de modo a possibilitar o controle e a fiscalização por parte do povo, que é quem, de direito, detém o poder.

Ademais, as decisões referentes ao sistema político devem ter maior participação popular, não sendo coerente e nem legítimo que tais decisões sejam tomadas à revelia da sociedade, mormente em uma reforma eleitoral que influencia diretamente na vida de todos. A redução do analfabetismo político é indispensável para o bom funcionamento de uma democracia.

## REFERÊNCIAS

BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Eleitoral**. 5. ed. Bahia: JusPODIVM, 2015.

BRASIL. **Código Eleitoral** (1965). 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm)>. Acesso em: 18 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm)>. Acesso em: 16 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º: 13.165, de 29 de Setembro de 2015**. Chamada Lei da Reforma Eleitoral 2015. Publicada no D.O.U. dia 30 de setembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Série Reforma Eleitoral 2015**: regras para mudança de partido ficam mais rígidas. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Outubro/serie-reforma-eleitoral-2015-regras-para-mudanca-de-partido-ficam-mais-rigiditas>>. Acesso em: 17 nov. 2015.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: EDIPRO, 2010.

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA. Disponível em:

<<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-representativa/>> Acesso em: 16 nov. 2015.

FLEURY FILHO, Luiz Antônio; MESSIAS, Itapuã Prestes de. **Direito Eleitoral**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da *Accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. Sistema eleitoral, corrupção e reforma política. **Revista do CAAP**. Belo Horizonte, 2013.

TOFOLLI, José Antônio Dias. **Quem financia a democracia no Brasil?** Desafio da quarta democracia do mundo. 2015. Disponível em:  
<<http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/quem-financia-a-democracia-no-brasil-3/>>. Acesso em: 25 nov. 2015.