

A SAGA DAS DOAÇÕES CIDADÃS NAS CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL: CONTROLES, TRANSPARÊNCIA E PROTEÇÃO DE DADOS

Eneida Desiree Salgado¹

Luiza Cesar Portella²

Erick Kiyoshi Nakamura³

Resumo: a relação entre o dinheiro e a política é uma questão problemática nas democracias, e a garantia simultânea de liberdade e igualdade impõe um difícil equilíbrio a ser estabelecido pela legislação eleitoral e partidária. O sistema brasileiro, construído por decisões judiciais e por frequentes reformas eleitorais, falha na concretização de igualdade e de liberdade na disputa eleitoral. Um dos pontos em que há ofensa ao princípio democrático e aos direitos fundamentais é a regulamentação das doações cidadãs, importante mecanismo para o envolvimento da população na democracia eleitoral para além do momento do voto. Neste artigo, partindo do estudo preliminar realizado no âmbito do Grupo de Trabalho (GT) da Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) instaurado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e com base em uma análise bibliográfica e legislativa do sistema brasileiro de financiamento da política, são identificados os principais entraves encontrados nas regras eleitorais vigentes em 2020 para as doações cidadãs. Para colaborar com o aprimoramento da normativa e para provocar reflexões, ao final, são indicados alguns caminhos para promover a aproximação da cidadania da política pelo financiamento de candidaturas e de partidos.

Palavras-chave: financiamento da política; doações cidadãs; transparência; proteção de dados.

1. Introdução: o dinheiro, a democracia e os direitos fundamentais

A demanda por uma representação política efetivamente plural é urgente nas democracias representativas da contemporaneidade. Ainda que o vínculo jurídico da representação se restrinja ao aspecto formal, consistente na autorização dos mandatários para a construção de

¹ Doutora e Mestra em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora de Direito Constitucional e de Direito Eleitoral do Departamento de Direito Público e do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR. Pesquisadora e Líder do Núcleo de Investigações Constitucionais. Advogada. *E-mail:* desisalg@gmail.com.

² Mestranda em Direito do Estado pela UFPR. Pós-Graduada em Direito Processual Civil pela Faculdade Cesusc. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduada em Administração Empresarial pela Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc/Esag). Pesquisadora do Núcleo de Investigações Constitucionais. Advogada. *E-mail:* luizaportella@gmail.com.

³ Mestrando em Direito do Estado pela UFPR, com bolsa Capes/Proex. Graduado em Direito pela UFPR. Pesquisador do Núcleo de Investigações Constitucionais. Editor-executivo da *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*. Editor Acadêmico da *Revista Antinomias*. *E-mail:* erick.k.nakamura@protonmail.com/erick.k.nakamura@gmail.com.

uma vontade política restrita apenas pelos limites constitucionais (SALGADO, 2011), o fomento à criação de corpos eleitorais que representem interesses de maiores parcelas da cidadania aproxima – embora que insuficientemente – as sociedades do ideal democrático.

Um dos maiores desafios das democracias contemporâneas, sejam democracias consolidadas, sejam democracias em constante ameaça, é equacionar adequadamente a relação entre o dinheiro e a política. A influência do poder econômico é vista como um elemento capaz de capturar candidaturas e partidos, maculando a integridade e a autenticidade eleitorais. Ao mesmo tempo, a comunicação política capaz de envolver o eleitorado e de determinar a sua preferência exige recursos econômicos.

Para que se efetive um ideal democrático minimamente ambicioso, exige-se que diferentes candidaturas possam se apresentar ao eleitorado. Para que se tornem visíveis e, portanto, competitivas, é imperativo que tenham recursos financeiros à sua disposição. Importante sempre ressaltar que a propaganda eleitoral não é um direito fundamental apenas dos partidos e das candidaturas, mas também da cidadania, que deve ter acesso a informações para a formação de sua vontade eleitoral.

O dinheiro para a política – necessário para o funcionamento da democracia eleitoral – pode vir do Estado ou da sociedade. Usualmente, as democracias tendem a equilibrar fontes públicas e privadas para assegurar que partidos e candidaturas não fiquem nem reféns do Estado, com o surgimento de partidos-cartel (ROEDER, 2020)⁴ e partidos totalmente alheios à sociedade, nem totalmente dependentes das forças econômicas do mercado, para evitar a captura do apoio público por interesses parciais.

Nesse sentido, o financiamento da política por meio de doações cidadãs apresenta-se como importante mecanismo para o envolvimento da população na democracia eleitoral para além do momento do voto. A participação política cidadã não pode ficar concentrada no momento solitário em frente à urna. Uma democracia que exceda a dimensão puramente eleitoral depende de uma cidadania politicamente ativa.

A regulação do financiamento da política é concebida para evitar o abuso do poder econômico, garantindo a máxima igualdade entre aqueles que participam da disputa eleitoral, e para coibir que a arrecadação se vincule com a corrupção, ainda que este segundo objetivo seja mais complexo e abrangia “uma série de facetas, desde a intermediação de benefícios administrativos, passando pelas decisões políticas enviesadas até o abuso de recursos públicos para a reeleição de candidatos” (SPECK, 2012, p. 95).

A referida regulação deve obrigatoriamente guardar relação com o princípio da proporcionalidade previsto na teoria dos direitos fundamentais, de forma a garantir (i) o controle

⁴ Karolina Mattos Roeder descreve os partidos-cartel como aqueles em que se utilizam substancialmente de dinheiro público para financiar as organizações partidárias e os partidos no Parlamento, de forma a haver alta dependência desses aos recursos públicos (ROEDER, 2021, p. 38).

de eventuais irregularidades, (ii) a transparência das doações e (iii) a proteção de dados dos doadores, sem, contudo, impedir ou coibir a participação democrática exercida pela cidadania nas campanhas eleitorais, ao presumir-se a má-fé das pessoas envolvidas. Ainda, carece de obediência ao princípio da estrita legalidade em matéria eleitoral, que autoriza inovações normativas apenas por leis infraconstitucionais, respeitados os limites da Constituição, e não por instruções e entendimentos da Justiça Eleitoral (SALGADO, 2015, p. 247-268). No entanto, é comum que, a pretexto da previsão legislativa do art. 23, inciso IX, do Código Eleitoral (BRASIL, 1965), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) edite resoluções que, por vezes, conflitam entre si e com as leis vigentes.

Os conflitos na normativa eleitoral saltam aos olhos e trazem dificuldades para a administração eleitoral e para a atuação dos partidos, das candidaturas e do eleitorado. Nesse contexto, a Presidência do TSE instituiu o Grupo de Trabalho (GT) para Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) em 13 de fevereiro de 2019 (BRASIL, 2019a). Os estudos visam a “[...] identificar os conflitos na norma vigente decorrentes das reformas eleitorais e propor a respectiva sistematização” (BRASIL, 2019a).

Como resultado, os GTs – divididos por eixos temáticos – apresentaram estudo preliminar que funcionou como subsídio para a segunda fase do trabalho, “incumbido de promover o desenvolvimento e aprofundamento dos estudos e debates a partir dos relatórios finais elaborados pelo GT-SNE” (BRASIL, 2020a). O tema referente ao financiamento de campanha foi abordado pelo GT-IV (BRASIL, 2020b), o qual, na segunda fase da SNE, foi integrado pelas pessoas autoras deste texto.

Perante esse cenário, o objetivo deste artigo é, partindo do estudo preliminar realizado pelo Eixo Temático IV (BRASIL, 2019b) e com base em uma análise bibliográfica e legislativa do sistema brasileiro de financiamento da política, identificar os principais entraves encontrados nas regras eleitorais vigentes em 2020 para as doações cidadãs. Apresentado esse panorama, são propostos possíveis caminhos para a democratização do sistema.

2. O sistema brasileiro de financiamento da política

Do ponto de vista legislativo, o financiamento da política no Brasil é regulado precipuamente pela Constituição de 1988, pela Lei nº 9.096/1995 e pela Lei nº 9.504/1997. Observando a supremacia constitucional, aquela dispõe sobre o financiamento partidário; enquanto a última, sobre o financiamento das campanhas eleitorais.

A permanente insatisfação, na história brasileira, com o sistema político e com as normas a ele atinentes, dentre eles o financiamento da política, leva a constantes reformas que “se sucedem sem muita coerência e sem conseguir melhorar o sistema político” (SALGADO, 2018, p. 21). Sob o argumento de correção de distorções e de aperfeiçoamento do sistema normativo, sucessivas legislações infraconstitucionais e – de forma ainda mais temerária – infralegais,

assim como interpretações jurisprudenciais, acabam por restringir indevidamente direitos fundamentais atinentes à participação na vida democrática.

Em competições eleitorais democráticas, o uso do poder econômico é autorizado, devendo apenas o abuso ser coibido por macular a legitimidade da disputa e agregar influências indevidas à representação. Nessas, os recursos econômicos de quem está na competição, o acesso aos meios de comunicação de massa e o exercício de cargo ou função pública devem ser considerados irrelevantes, sendo destacados os programas políticos e as qualidades das lideranças (SÁNCHEZ MUÑOZ, 2007, p. 349-350).

Tem-se, nessa medida, a necessidade de uma intervenção estatal que garanta a máxima igualdade na disputa eleitoral e fomente a transparência e a proteção de dados para o controle de eventuais irregularidades, sem excessos e desincentivos à participação daquelas que possuem legítimos interesses em apoiar determinadas candidaturas.

O Supremo Tribunal Federal (STF), porém, a pretexto de “corrigir as patologias que desvirtuem o sistema representativo” e de “proteger os interesses e direitos dos grupos políticos minoritários”, decidiu declarar a inconstitucionalidade da realização de doações por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650 (BRASIL, 2015). Com o suposto afã de coibir a formação de relações e alianças promíscuas e não republicanas entre os grandes doadores e o poder público, o Tribunal alterou a forma de interpretação e de aplicação do sistema normativo, mesmo sem possuir legitimidade constitucional e democrática para assim proceder.

A decisão gerou efeitos colaterais (*backlash*), os quais repercutem até mesmo no âmbito no qual ela se originou (SALGADO; ARCHEGAS, 2017). No atual cenário, o financiamento da política apresenta dois problemas centrais: a “desigualdade econômica, que se contrapõe ao princípio da igualdade de oportunidades”; e a “dependência econômica dos partidos políticos e candidatos de fontes de financiamento mais vantajosas, acompanhada pelo encarecimento contínuo das campanhas eleitorais e a redução de fontes de financiamento e de receitas” (SANTANO, 2020, p. 231).

A solução para a desigualdade, estabelecida pelo Poder Judiciário, acabou concentrando os recursos públicos, também distribuídos desigualmente. A (tida como) inconstitucional desigualdade provocada pelo mercado foi substituída pelo (mais) desigual financiamento pelo Estado. Esse financiamento segue numa crescente na composição das receitas partidárias no Brasil, tendo composto, em 2015, 90,8% do total dos recursos (ROEDER, 2021, p. 47).

Ademais, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), criado pela Lei nº 13.487/2017, alcança, se somado ao Fundo Partidário (FP), praticamente 2,7 bilhões de reais em um único ano (ROEDER, 2021, p. 19-20). Mediante distribuição dos recursos francamente

desigual, conforme se verifica no disposto no art. 16-D da Lei nº 9.504/1997, o FEFC empreende premiação ao resultado das eleições anteriores e à representatividade parlamentar, o que gera ainda mais dificuldade aos partidos menores na disputa eleitoral.

Enquanto “prêmio ao poder”, a divisão desigual dos recursos públicos se constitui “uma tentativa camuflada da redução externa partidária e do próprio espectro político” (CANOTILHO, 2019, p. 312-313), em violação aos princípios constitucionais da máxima igualdade e da necessária participação das minorias nas instituições políticas e no debate público.

Ao contrário das doações por pessoas jurídicas, as doações cidadãs não foram proibidas. No entanto, em um contexto de intensa demonização da política e dos partidos (AIETA, 2017), há desincentivo sistêmico ao financiamento por pessoas físicas, acentuado pelas regras eleitorais e pela atuação comumente mal focalizada dos órgãos de controle.

O afastamento dos partidos políticos da sociedade e das pessoas não esvazia apenas a arena política. Atinge a democracia, os valores democráticos e a legitimação para o exercício do poder público. A corrosão democrática leva ao desmantelamento dos princípios do Estado de Direito e abre espaço para discursos autoritários. É preciso aproximar a cidadania da política – e a normativa vigente não tem colaborado para isso, panorama que é objeto de análise no item seguinte.

3. Os entraves encontrados nas regras eleitorais vigentes em 2020 para as doações cidadãs

O Eixo Temático IV da SNE reuniu as regras infraconstitucionais e infralegais vigentes em 2020 sobre financiamento da política e apontou inconsistências verificadas pelo grupo, além de propor soluções. Dentre elas, foram identificadas aquelas atinentes às doações cidadãs, totalizando sete dispositivos que tratam do tema. Três deles estão na Lei nº 9.096/1996, denominada Lei dos Partidos Políticos – art. 31, V; art. 39, § 3º; e art. 39, § 5º. A Lei nº 9.504/1997,

⁵ Art. 16-D. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios: (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017) I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017); II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017); III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017); IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017); § 1º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017); § 2º Para que o candidato tenha acesso aos recursos do Fundo a que se refere este artigo, deverá fazer requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017); § 3º Para fins do disposto no inciso III do *caput* deste artigo, a distribuição dos recursos entre os partidos terá por base o número de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados na última eleição geral, ressalvados os casos dos detentores de mandato que migraram em razão de o partido pelo qual foram eleitos não ter cumprido os requisitos previstos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019); § 4º Para fins do disposto no inciso IV do *caput* deste artigo, a distribuição dos recursos entre os partidos terá por base o número de representantes eleitos para o Senado Federal na última eleição geral, bem como os senadores filiados ao partido que, na data da última eleição geral, encontravam-se no 1º (primeiro) quadriênio de seus mandatos. (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019) (BRASIL, 1997).

intitulada de Lei das Eleições, traz quatro pontos sobre o tema, todos no art. 23: § 1º-A; § 2º; § 4º, I e II; e § 4º, IV. Finalmente, há o art. 10 da Resolução-TSE nº 23.546/2017.

Destaca-se, desde logo, a inquietação enfrentada em face da intimidação ocasionada pelo controle excessivo à participação social nas campanhas por meio de doações oriundas do eleitorado. Esse cenário, ao invés de contribuir para o fomento democrático e para a participação cidadã na construção do Estado, afugenta as doações lícitas e estimula o afastamento da cidadania ou a criação de subterfúgios para driblar as regras eleitorais.

Da análise dos dispositivos normativos, identifica-se uma cultura de restrição e engessamento da contribuição ao financiamento da política. O *inciso V do art. 31 da Lei dos Partidos Políticos*, incluído pela Lei nº 13.488/2017, proíbe os partidos políticos de receberem, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio pecuniário ou doação estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração ou cargo ou emprego público temporário, ressalvadas as pessoas filiadas ao partido político.

Todavia, o art. 17 da Constituição não veda o recebimento de recursos oriundos de ditas “autoridades”, mas prevê unicamente como restrição a disposta no inciso II do referido artigo, ou seja, o recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes. Além disso, não há proibição de contribuição por parte do eleitorado. Necessário, pois, enfatizar: o elevado número de restrições relativas às fontes lícitas de recursos promove o incentivo para a contabilidade paralela ou a oneração, ainda maior, dos cofres públicos.

Ainda, vale destacar que a vedação não se aplica a recursos recebidos para aplicação na campanha eleitoral, uma vez que a única restrição dessa natureza é a prevista no § 1º do art. 23 da Lei nº 9.504/1997, qual seja o teto de doação limitado à 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição, assim a restrição à doação cidadã não se justifica.

O que merece reflexão é a crítica apresentada (BRASIL, 2019b) à possibilidade de recebimento de depósitos em espécie, disposta no *art. 39, § 3º, II, da Lei nº 9.096/1996*, ainda que identificados, sob o fundamento de impossibilidade de aferição de regularidade da fonte financiadora. Todavia, a origem desse recurso é tão questionável quanto aquela doada por transferência (art. 39, § 3º, I). Verificar a origem formal do recurso não atesta a fonte material. As doações escusas e de origem ilícita, normalmente, são orquestradas de modo a driblar a fiscalização e ocultar a trajetória do dinheiro. Exigir que o eleitorado – inclusive pessoas de baixa escolaridade e familiaridade com a tecnologia – utilize algum mecanismo eletrônico para realizar a transação impõe mais uma barreira à contribuição financeira à política.

No mesmo sentido, deve ser ponderada a anotação consignada no relatório à *alínea b, do inciso III do art. 39* de que “[...] cumpre ao julgador conferir interpretação consentânea

do dispositivo à obrigação conferida ao partido político de emitir não recibos eleitorais, mas recibos de doação, conforme estabelecem as resoluções que disciplinam a matéria, aprovadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, notadamente a Resolução-TSE nº 23.546/2017” (BRASIL, 2019b, p. 21-22). Todavia, a solução proposta contraria a literalidade da redação normativa incluída pela Lei nº 13.165/2015, a qual obriga o partido a emitir *recibo eleitoral*, causando insegurança aos partidos e aos doadores.

Há, também, de ser destacada a solução proposta ao *art. 39, § 5º*, a qual sugere que “[...] incumbe à Justiça Eleitoral aferir a objetividade de tais normas e critérios, com a finalidade de avaliação concreta de sua observância” (BRASIL, 2019b, p. 23). Como já dito, as resoluções editadas pela Justiça Eleitoral não têm o condão de criar novas restrições. A proposta sugere que, diante da incompatibilidade da lei com a resolução, seria esta válida, e não aquela. O entendimento, contudo, ao definir novos critérios de distribuição, implica ampliação do controle sobre as doações cidadãos de forma ilegítima, porquanto, pela dicção legal, não cabe à Justiça Eleitoral apenas garantir a aplicação dos recursos segundo as normas estatutárias.

Em relação à Lei das Eleições (Lei nº 9.045/1997), imperioso apontar algumas questões às soluções propostas aos parágrafos e incisos do *art. 23*. Inicialmente, importa rememorar que a apontada violação ao princípio da anualidade (*art. 16* da Constituição) na revogação do *art. 23, § 1º-A* apenas em dezembro de 2017 é arguida de forma seletiva, haja vista o entendimento do TSE e do STF pela possibilidade de aplicação retroativa da Lei Complementar nº 135/2010.

Deve ser lida de forma crítica a proposta de solução, em relação ao *art. 23, § 2º*, de que caberia à Justiça Eleitoral

[...] empreender gestão com as instituições financeiras, de modo a obter tempestivamente, e de forma completa, a identificação de todos os doadores de campanha [...] e] implementar eficientes meios de identificação de doadores de fontes financeiras, notadamente com o emprego de meios que viabilizem o cruzamento concomitante de informações concomitante, o que pode ser operacionalizado pelo Núcleo de Inteligência (BRASIL, 2019b, p. 40).

Isso porque os comentários entendem que a exigência de emissão de recibos eleitorais foi erroneamente restringida pela Lei nº 12.891/2013, uma vez que o elemento de identificação das doações estava neles alicerçado. Ocorre que, ainda que se entenda equivocada a “[...] ausência de previsão legal para se exigir a emissão de recibos eleitorais para conferir completude à identificação dos doadores responsáveis pelo aporte de recursos financeiros às campanhas eleitorais [...]” (BRASIL, 2019b, p. 40), deve-se, novamente, ressaltar que a fraude jamais pode ser presumida pelos operadores da adjudicação eleitoral.

A respeito do *art. 23, § 4º, inciso II*, a crítica reflete, mais uma vez, a criação de limites à participação do eleitorado na doação por meio de resolução. A lei autoriza que doações de recursos financeiros sejam feitas mediante depósitos em espécie devidamente identificados, desde que observado o limite fixado no inciso I do § 1º desse artigo. Contudo, o *art. 23* foi

revogado pela Lei nº 13.165/2015. Importante destacar que a norma anterior autorizava a doação por meio de depósito em espécie identificado até 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição. A Resolução-TSE nº 23.607/2019, no § 1º do art. 21, restringe esse tipo de doação a R\$1.064,10 e, ainda, no § 2º, aplica a restrição à hipótese de doações sucessivas realizadas por um mesmo doador em um mesmo dia.

No tocante ao *art. 23, § 4º, inciso IV*, o relatório analisado (BRASIL, 2019b) prevê que, permanecendo a redação legislativa em vigor, incumbe à Justiça Eleitoral aperfeiçoar os controles e a fiscalização, bem como admite como solução à incumbência a quebra de sigilo bancário sempre que a arrecadação de recursos se der com o uso de contas intermediárias. A sugestão, pois, reconhece que, pela via de resolução, seria criada prévia e automática autorização para a quebra de sigilo bancário de doadores, o que viola a garantia constitucional vinculada à intimidade e à vida privada prevista no art. 5º, incisos X e XII, da Constituição.

Importante ressaltar que a fraude não pode ser presumida e, em caso de indícios de ilícitos eleitorais, a legislação apresenta vias para devida investigação penal, em cujo processo deverão ser observadas as garantias do devido processo legal e do contraditório previstas na Constituição.

A última anotação feita refere-se à proposta de ampliação do *art. 10* da Resolução-TSE nº 23.546/2017. A sugestão dificulta, uma vez mais, a arrecadação e desvirtua a lógica de evento destinado a angariar doações ao exigir que os recursos captados “[...] devem, antes de sua utilização, ser depositados na conta bancária específica, devidamente identificados pelo CPF do doador, conforme estabelecido nos arts. 7º e 8º desta Resolução” (BRASIL, 2019b, p. 56).

Para que a democracia não se resuma a um teatro eleitoral e para que a cidadania possa se sentir efetivamente participante da política e da tomada de decisões, é preciso alterar as mentalidades. Também, é preciso reconhecer a supremacia da Constituição e respeitar os direitos fundamentais. Uma ação necessária – mas não suficiente – é democratizar o sistema pela abertura da participação cidadã no financiamento da política.

4. Possíveis caminhos para a democratização do sistema

As principais inquietações destacadas neste artigo, como visto, dizem respeito à tendência de, por meio do excesso de controle, afugentar as doações cidadãs. O financiamento da política pela cidadania – que surge como desejo na retórica institucional – é dificultado por uma série de entraves, seja na legislação, seja pelas resoluções do TSE. Esse conjunto ambicioso de regulamentações acaba trazendo uma série de consequências negativas para a competitividade das campanhas eleitorais e para o envolvimento da cidadania na democracia eleitoral para além do momento do voto.

A multifuncionalidade dos direitos políticos deve ser respeitada, a fim de não se resumir o direito de participação política à escolha entre alternativas filtradas pelos partidos políticos,

pelo financiamento e pela autoridade eleitoral. Ao proibir as doações por pessoas jurídicas com base no princípio da igualdade, mas manter a distribuição francamente desigual dos recursos públicos (tanto do FP quanto do FEFC), o sistema acaba por deixar apenas ao eleitorado a possibilidade de equilibrar as condições de disputa financeira nas campanhas eleitorais.

Assim, toda e qualquer restrição à participação cidadã no financiamento de campanhas deve ser objeto de um rigoroso teste sob as exigências da teoria dos direitos fundamentais e pode apenas subsistir depois de se comprovar que a restrição promove outros direitos fundamentais e é adequada, necessária e proporcional. Para além disso, deve-se observar a reserva de lei do Parlamento para quaisquer restrições a direitos fundamentais.

O excesso dos órgãos de controle, como no caso das representações por microdoações (contra pessoas que não declaram imposto de renda e que haviam doado 50 reais para campanhas, por exemplo), assim como o excesso de regulamentação, afasta a cidadania da democracia eleitoral e corrobora com um discurso de demonização da política. Nesse contexto, mostra-se mais eficiente que o foco do controle desses órgãos seja na arrecadação, e não nos doadores. Assim, em vez de perquirir toda e qualquer doação cidadã, ainda que ínfima e incapaz de ameaçar a legitimidade do processo eleitoral, sugere-se que os esforços de auditoria e de controle sejam dirigidos às candidaturas cujos financiamentos registram elevadas somas financeiras, mantendo, assim, a transparência e a lisura da prestação de contas e, ao mesmo tempo, retirando da cidadania a ameaça latente de culpabilização.

Ademais, a possibilidade de fomento – e não somente de restrição e controle – das doações cidadãs, conferindo a estas incentivos como, por exemplo, a configuração de hipótese de dedução de imposto de renda, é um possível caminho para se estimular participação da cidadania, num fortalecimento da democracia em seu aspecto substancial. Isso, por evidente, apenas pode ser implementado por meio de alterações legislativas construídas no Parlamento, que sejam derivadas de debate público amplo e robusto com a sociedade civil.

Ainda, há que se levar em consideração a necessária proteção de dados pessoais de quem participa do financiamento da política. Os dados que possam revelar opinião política são considerados sensíveis e, portanto, gozam de proteção elevada no sistema brasileiro, pois não parece haver dúvida de que aportar recursos para uma campanha eleitoral leve à dedução da opinião política de alguém, principalmente diante da aparente vontade de, por meio de resolução, criar autorização prévia para a quebra de sigilo bancário daqueles que efetuam doações via financiamento coletivo.

Por fim, é preciso reafirmar a supremacia da Constituição e a ausência de competência do TSE para inovar no ordenamento jurídico. Ainda que se busque aprimorar o sistema e melhorar a qualidade da democracia brasileira, desconsiderar a separação de poderes, a repartição de competências e os direitos fundamentais contribui para a erosão democrática e para a perda de referência da Constituição.

Referências

AIETA, Vânia Siciliano. **Criminalização da política: a falácia da judicialização da política como instrumento democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF. Rel. Min. Luiz Fux. Julgado em: 17 set. 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 24 fev. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria TSE nº 115, de 13 de fevereiro de 2019**. Institui grupo de trabalho incumbido de realizar estudos para identificar os conflitos na norma vigente decorrentes das reformas eleitorais e propor a respectiva sistematização. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2019/portaria-no-115-de-13-de-fevereiro-de-2019>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria TSE nº 609, de 21 de agosto de 2020**. Institui grupo de trabalho GT SNE Fase 2 incumbido de promover o desenvolvimento e aprofundamento dos estudos e debates a partir dos Relatórios Finais elaborados pelo GT-SNE. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2020/portaria-no-609-de-21-de-agosto-de-2020>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria TSE nº 879, de 09 de dezembro de 2020**. Estabelece a composição do grupo de trabalho incumbido de promover o desenvolvimento e aprofundamento dos estudos e debates a partir dos Relatórios Finais elaborados pelo GT-SNE, instituído pela Portaria nº 609, de 21 de agosto de 2020, e especifica atribuições. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2020/portaria-no-879-de-09-de-dezembro-de-2020>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE nº 23.546, de 18 de dezembro de 2017**. Regulamenta o disposto no Título III – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos – da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2017. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-546-de-18-de-dezembro-de-2017-2013-brasilia-df>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistematização das normas eleitorais: eixo temático IV: financiamento de campanha**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019b. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/sne/arquivos/digital/tse-sne-eixo-tematico-iv-financiamento-de-campanha-2/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/legislacao/sne/arquivos/digital/tse-sne-eixo-tematico-iv-financiamento-de-campanha-2/at_download/file. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. **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. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 29 jun. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999.

ROEDER, Karolina Mattos. **Dinheiro e organização**: os sentidos das mudanças partidárias no Brasil (1996-2015). 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Curitiba, 2020.

SALGADO, Eneida Desiree. A representação política e sua mitologia. In: FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (org.). **Estudios de Derecho Electoral**. 1. ed. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011. v. 1, p. 107-125.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma política**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

SALGADO, Eneida Desiree; ARHEGAS, João Victor. Fux e a inconstitucionalidade flutuante: o financiamento de campanhas políticas. **Justificando**, 25 ago. 2017. Disponível em: <http://www.justificando.com/2017/08/25/fux-e-inconstitucionalidade-flutuante-questao-do-financiamento-de-campanhas-politicas/>. Acesso em: 29 jun. 2021.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. **La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

SANTANO, Ana Claudia. Uma análise desde o ponto de vista econômico da legislação referente ao financiamento da política no Brasil. **Revista Direito Público**, Porto Alegre, v. 17, p. 229-262, 2020.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento político e a corrupção no Brasil. *In*: Rita de Cássia BIASON (org.). **Temas de corrupção política no Brasil**. São Paulo: Balão Editorial, 2012. p. 49-97.