

SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS

EIXO TEMÁTICO IV: FINANCIAMENTO DE CAMPANHA



Tribunal Superior Eleitoral



SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS



EIXO TEMÁTICO IV: FINANCIAMENTO DE CAMPANHA



Brasília
TSE
2022



© 2022 Tribunal Superior Eleitoral

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa dos autores.

Secretaria de Gestão da Informação
SAFS, Quadra 7, Lotes 1/2, 1º andar
Brasília/DF – 70070-600
Telefone: (61) 3030-9225

Secretária-Geral da Presidência

Aline Rezende Peres Osorio

Diretor-Geral da Secretaria do Tribunal

Rui Moreira de Oliveira

Secretário de Gestão da Informação

Cleber Schumann

Coordenador de Editoração e Publicações

Washington Luiz de Oliveira

Responsáveis pelo conteúdo

Coordenação Executiva do Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais (GT-SNE II) – Eixo IV: Adriana Guzzi, Bruno Pinheiro Wanderley Reis, Bruno Wilhelm Speck, Eneida Desiree Salgado, George Avelino Filho, Ísis Aparecida Conceição, Irapuã Santana do Nascimento da Silva, Livia Maria Santana e Sant’Anna Vaz, Luiz Augusto Campos, Marilda Silveira

Organizadores da Coleção SNE II

Ministro Luiz Edson Fachin, Renisia Cristina Garcia Filice, Polianna Pereira dos Santos, Lorena Silva Santos e Vinicius Quintino de Oliveira

Capa e projeto gráfico

Leandro Moraes e Rauf Soares
Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGI)

Diagramação

Leila Gomes e Wagner de Castro
Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGI)

Revisão e conferência de editoração

Elisa Santos, Harrison da Rocha, Leide Viana, Mariana Lopes, Patrícia Jacob, Paula Lins, Rayane Carvalho e Valéria Carneiro
Seção de Preparação e Revisão de Conteúdos (Seprev/Cedip/SGI)

Normalização bibliográfica

Janete Valente Gushiken, Lígia Cavalcante Ponte, Ludmila Maria Bezerra Ventilari, Sabrina Ruas Lopes e Telia Maria Silva
Seção de Biblioteca (SEBBL/CBLEM/SGI)

Impressão e acabamento

Seção de Serviços Gráficos (Segraf/Cedip/SGI)

As ideias e opiniões expostas neste volume são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não refletir a opinião do Tribunal Superior Eleitoral.

DIREITO À ACESSIBILIDADE

Avise às pessoas cegas, com baixa visão, analfabetas ou às que, mesmo sem deficiência, preferem ler em outros formatos que o documento também está disponível em meio digital.

Para acessar o conteúdo, aponte a câmera do celular para o QR Code ao lado.



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Tribunal Superior Eleitoral – Biblioteca Professor Alysson Darowish Mitraud

Sistematização das normas eleitorais : eixo temático IV : financiamento de campanha. – Brasília :
Tribunal Superior Eleitoral, 2022.
105 p. ; 27 cm. – (Coleção SNE. Fase II ; v. 5)

Coletânea de trabalhos de diferentes autores, sob a coordenação do Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais (GT-SNE II) – Eixo IV: Adriana Guzzi, Bruno Pinheiro Wanderley Reis, Bruno Wilhelm Speck, Eneida Desiree Salgado, George Avelino Filho, Ísis Aparecida Conceição, Irapuã Santana do Nascimento da Silva, Lívia Maria Santana e Sant'Anna Vaz, Luiz Augusto Campos, Marilda Silveira.

Organizadores da coleção: Ministro Luiz Edson Fachin, Renísia Cristina Garcia Filice, Polianna Pereira dos Santos, Lorena Silva Santos e Vinícius Quintino de Oliveira.

Inclui bibliografia.

Disponível, também, na internet:

<<https://www.tse.jus.br/o-tse/catalogo-de-publicacoes>>

ISBN 978-65-87461-22-9 (coleção). – ISBN 978-65-87461-17-5 (v. 5)

1. Legislação eleitoral – Doutrinas e controvérsias – Brasil. 2. Direito eleitoral – Brasil. 3. Financiamento eleitoral – Brasil. 4. Campanha eleitoral – Brasil. I. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais. II. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. III. Série.

CDD 342.810 7
CDU 342.8(81)

ÍCONES DA CAPA E LEGENDAS EXPLICATIVAS

Imagem:



Legenda:

Imagem do símbolo *Sankofa*: um dentre vários sistemas de escrita africanos, fato que contraria a noção de que o conhecimento africano se resume apenas à oralidade. Símbolo da sabedoria de aprender com o passado para construir o futuro.

Fonte: livro *Adinkra – Sabedoria em Símbolos Africanos*, de Elisa Larkin Nascimento e Luiz Carlos Gá (Pallas Editora, 2009).

Mais informações:

<https://ipeafro.org.br/acoes/pesquisa/adinkra/>

Imagem:



Legenda:

Logomarca da acessibilidade desenvolvida pela ONU, criada para representar a acessibilidade ampla, englobando acesso a informação, serviços, tecnologias de comunicação, bem como o acesso físico.

“O alcance global deste logotipo é transmitido por um círculo, com a figura simétrica conectado para representar uma harmonia entre os seres humanos em sociedade. Esta figura humana universal com os braços abertos simboliza inclusão para as pessoas de todos os níveis, em todos os lugares.”

Fonte: ONG Inclusive – Inclusão e Cidadania.

Mais informações:

<https://www.un.org/accessibilitycentre/>

<https://www.reducedmobility.eu/20191122727/the-history-of-our-logo>

<https://www.inclusive.org.br/arquivos/28238>

Imagem:



Legenda:

As linhas circulares representam os diferentes níveis do Universo e da natureza.

A flecha simboliza a capacidade e o poder do ser humano na gestão de si mesmo, da natureza e do Universo.

A ilustração simboliza a importância da participação transformadora das pessoas e coletividades nas tomadas de decisões que afetam a sociedade humana e o planeta por meio do voto, que, no entanto, precisa ser certo como uma flecha bem lançada.

Fonte: Gersem Baniwa.

Imagem:**Legenda:**

Imagem simboliza os direitos humanos.

Imagem:**Legenda:**

Imagem simboliza a democracia.

Imagem:**Legenda:**

Imagem simboliza o respeito.

Imagem:**Legenda:**

Imagem simboliza a liberdade de expressão, o direito de se expressar.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a liberdade de orientação sexual.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a diversidade religiosa.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a diversidade de gênero.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a diversidade política.

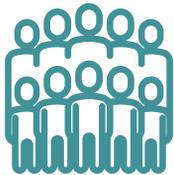
Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza a integração, a colaboração.

Imagem:



Legenda:

Imagem simboliza grupos sociais.

Imagem:



Legenda:

O machado, símbolo máximo da divindade e representação da força do Orixá Xangô, representado em duas faces em virtude de sua inclinação guerreira à justiça. Neste projeto, retrata as religiões de matriz africana.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Presidente

Ministro Luís Roberto Barroso

Vice-Presidente

Ministro Edson Fachin

Ministros

Ministro Alexandre de Moraes

Ministro Mauro Campbell Marques

Ministro Benedito Gonçalves

Ministro Sérgio Banhos

Ministro Carlos Bastide Horbach

Procurador-Geral Eleitoral

Augusto Aras

Coordenador-Geral do GT-SNE II

Ministro Luiz Edson Fachin

Coordenação Executiva do GT-SNE II

Juiz Auxiliar Nicolau Konkel Junior

Polianna Pereira dos Santos

Elaine Carneiro Batista Staerke de Rezende

Gabriel Menezes Figueiredo

Eron Júnior Vieira Pessoa

Diego Messina Felisbino

Frederico Alvim

Diogo Cruvinel

Vinícius Quintino de Oliveira

Renísia Cristina Garcia Filice

Lorena Silva Santos

Flávia da Costa Viana

Coordenadores dos Eixos Temáticos

João Andrade Neto (Eixo I)

Carlos Bastide Horbach (Eixo II)

Alexandre Basílio Coura (Eixo III)

Denise Goulart Schlickmann (Eixo IV)

Roberta Maia Gresta (Eixo V)

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (Eixo VI)

Lara Marina Ferreira (Eixo VII)

Jaime Barreiros Neto (Eixo VIII)

Grupo Revisor

Adriana Guzzi

Bruno Pinheiro Wanderley Reis

Bruno Wilhelm Speck

Eneida Desiree Salgado

George Avelino Filho

Ísis Aparecida Conceição

Irapuã Santana do Nascimento da Silva

Lívia Maria Santana e Sant'Anna Vaz

Luiz Augusto Campos

Marilda Silveira

SUMÁRIO

Apresentação	13
A saga das doações cidadãs nas campanhas eleitorais no Brasil: controles, transparência e proteção de dados	17
Autoria: Eneida Desiree Salgado, Luiza Cesar Portella e Erick Kiyoshi Nakamura	
Prestação de contas e eficiência do controle social: uma proposta de aprimoramento do sistema eletrônico de gestão das contas	31
Autoria: Marilda de Paula Silveira	
Acompanhamento cidadão das contas públicas	49
Autoria: Drica Guzzi	
Financiamento de campanhas e representação de minorias no Brasil: uma hipótese sobre ações, reações e efeitos não antecipados	75
Autoria: Bruno P. W. Reis	
Conclusões gerais	83
Anexo	97
Relatório sobre financiamento proporcional de candidaturas negras e cotas raciais eleitorais como proposta interseccional	
Autoria: Lívia Sant’Anna Vaz e Irapuã Santana	



Apresentação



Apresentação

Prezadas leitoras e prezados leitores,

Trata-se da apresentação dos resultados do Grupo de Trabalho do Eixo IV – Financiamento de Campanha relativos à segunda fase dos estudos sobre a Sistematização das Normas Eleitorais (SNE II).

O tema possui grande relevância no processo eleitoral brasileiro, na democracia e em outros países no que tange à busca de sistemas de financiamento que permitam maior equidade de condições aos candidatos, a fim de garantir fontes de financiamento também para segmentos minoritários da sociedade.

No caso específico brasileiro, após a declaração de inconstitucionalidade das doações oriundas das pessoas jurídicas¹, o Parlamento tem estudado e promovido alterações legislativas com o intuito de promover novas formas de financiamento das campanhas eleitorais.

As alterações legislativas iniciais objetivaram aumentar a capilaridade das doações privadas das pessoas físicas, com destaque para a introdução da captação de doações por financiamento coletivo, inclusive na fase de pré-campanha.

Contudo, o cenário econômico do país, aliado ao descolamento da sociedade em relação à política nacional, ainda não alavancou a participação das pessoas físicas com o volume de recursos necessários para o financiamento das eleições.

Assim, a alternativa escolhida pelo Parlamento foi aumentar o aporte de recursos públicos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) e criar, em 2018, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

O viés crescente de aportes de recursos públicos para o financiamento das eleições aumentou sobremaneira a responsabilidade da Justiça Eleitoral no controle e na transparência quanto à regularidade da aplicação desses recursos, o que foi reconhecido e digno de registro nos relatórios da Missão de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos (OEA) nas eleições de 2018 e 2020.

Dessa forma, os recursos públicos representam hoje a principal fonte de financiamento das eleições e, por serem públicos, têm como origem o Tesouro Nacional, abastecido pelo pagamento de impostos dos cidadãos brasileiros.

¹ Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/2015.

Assim, em importantes decisões, o Supremo Tribunal Federal (STF)² e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE)³ determinaram a reserva de recursos dos fundos públicos para o financiamento de campanhas femininas e de pessoas negras.

Embora se reconheça que estamos distantes de um melhor equilíbrio de condições entre os candidatos, é preciso admitir que a reserva de recursos poderá, ao longo das campanhas, melhorar a representatividade desses segmentos na política nacional.

Nesse contexto, a Justiça Eleitoral busca proporcionar à sociedade brasileira um amplo leque de transparência dos recursos utilizados para o financiamento de campanhas com consultas individuais dos candidatos, partidos, doadores, fornecedores, além de repositórios de dados brutos que são utilizados pela imprensa, entidades nacionais e internacionais de transparência, pesquisadores, dentre outros, proporcionando assim amplo controle social.

Destaca-se, ainda, o trabalho institucional da Justiça Eleitoral com diversos órgãos de controle do Estado brasileiro⁴ e do sistema financeiro nacional que atuam em conjunto na fiscalização e no controle do financiamento da campanha.

Como pode ser observado, a Justiça Eleitoral possui diversas ferramentas que atuam na transparência, no controle concomitante e na participação da sociedade na fiscalização das fontes de financiamento da campanha.

O resultado dos estudos do Eixo IV da SNE II é uma excelente oportunidade para ampliar a divulgação e o conhecimento das diversas formas de participação da sociedade no processo eleitoral, aumentando a participação e o engajamento do cidadão.

Desejo a todas e a todos uma ótima leitura, com o sentimento de esperança na expansão do conhecimento da atuação da Justiça Eleitoral na defesa, na manutenção e no fortalecimento da democracia brasileira.

Eron Junior Vieira Pessoa

² Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617/2018.

³ Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 0600306-47.2019.

⁴ Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral (Nije), composto pelos seguintes órgãos: Tribunal de Contas da União, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, Conselho de Controle de Atividades Financeiras, Ministério Público Eleitoral e Departamento de Polícia Federal.



A saga das doações cidadãs nas campanhas eleitorais no Brasil: controles, transparência e proteção de dados



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; ARHEGAS, 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.



Prestação de contas e eficiência do controle social: uma proposta de aprimoramento do sistema eletrônico de gestão das contas



PRESTAÇÃO DE CONTAS E EFICIÊNCIA DO CONTROLE SOCIAL: UMA PROPOSTA DE APRIMORAMENTO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE GESTÃO DAS CONTAS¹

Marilda de Paula Silveira

Resumo: Este trabalho busca avaliar as alternativas de aprimoramento do sistema de prestação de contas, tendo em vista que o modelo atual tem baixa atratividade para o cidadão e permite reduzida participação no controle social. Busca-se avaliar se o sistema operacional disponível para as prestações de contas contribui para opacidade do controle e impõe dificuldades aos partidos, aos candidatos e ao tomador de contas. A análise parte da premissa de que as sugestões devem, na medida do possível, ser independentes de reforma legislativa; de que a ampliação do controle social é um objetivo a ser alcançado; e, finalmente, de que a simplificação do modelo e do sistema não pode impactar, de nenhuma forma, a eficiência do controle. Nesse sentido, propõe-se a utilização do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para buscar soluções para os gaps identificados na plataforma desenvolvida pela Justiça Eleitoral, além do fomento a iniciativas que busquem reduzir a assimetria informacional dos cidadãos na tarefa do controle de contas.

Palavras-chave: prestação de contas; campanha; controle social; PMI; fomento.

1. Introdução

O financiamento das campanhas eleitorais, tema do Eixo Temático IV do Grupo de Trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) foi dividido em subtemas, a fim de permitir uma verticalização da análise. Nessa perspectiva, coube-me avaliar as alternativas de aprimoramento do sistema de prestação de contas de campanha, tendo em vista duas hipóteses: (i) o modelo atual tem baixa atratividade para o cidadão e apresenta reduzida participação do controle social; (ii) o sistema operacional disponível para as prestações de contas contribui para a opacidade do controle e impõe dificuldades aos partidos, aos candidatos e ao tomador de contas.

A análise partiu de algumas premissas: (i) as sugestões devem, na medida do possível, ser independentes de reforma legislativa; (ii) a ampliação do controle social é um objetivo a ser alcançado; e (iii) a simplificação do modelo e do sistema de prestação de contas não pode impactar, de forma alguma, na eficiência do controle.

¹ Análise promovida no contexto do Eixo IV do Grupo de Trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Nas eleições municipais de 2020, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)², foram formulados 19.342 pedidos de registro de candidatura para prefeito e 517.801 para vereador. Cada um desses candidatos, além de seus respectivos partidos políticos, foi responsável pela apresentação de prestações de contas de campanha, ainda que em parte, por meio do *sistema simplificado*. A análise dessas contas incumbe aos técnicos – com eventual auxílio de servidores requisitados dos Tribunais de Contas – e seu julgamento, aos membros da Justiça Eleitoral.

A cada ano, a Justiça Eleitoral tem direcionado esforços para ampliação e especialização do corpo técnico, bem como para aperfeiçoamento dos sistemas de prestação de contas. Além disso, a interface pública do sistema, qualificada como *DivulgaCandContas*, tem se apresentado de forma mais interativa e amigável, permitindo que o usuário leigo consiga acessar e compreender as informações disponíveis no sistema.

Os apontamentos levantados neste estudo buscam contribuir com esse cenário de crescente aprimoramento, tendo como foco a ampliação do controle social. O tema-problema leva em consideração, embora sejam diversos os fatores de rejeição de contas: (i) a ausência de comprovações da efetiva prestação de serviços e do fornecimento de material pago com recursos públicos; e (ii) a baixíssima (para não dizer nula) participação social no controle das contas.

2. Renovação do sistema de prestação de contas e o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) como alternativa ao aprimoramento do sistema

O controle social, além de aproximar o cidadão do cotidiano político-partidário, robustecendo o exercício da cidadania, descentraliza o controle das contas. Esse mecanismo permite que o cidadão supra, em alguma medida, a constante demanda pela ampliação do contingente de servidores – e eventual terceirização – para a realização de fiscalização *in loco*.

O controle social deve, por conseguinte, desempenhar papel de liderança na participação democrática. Ainda que indiretamente, o conceito de controle social encontrado nas obras dos clássicos da filosofia política que abordaram os temas do Estado, do poder e dos fundamentos do direito de governar assenta-se na relação entre ação individual, história e ação coletiva. Conforme, pontualmente, salienta Durkheim: *“the more weakened the groups to which [the individual] belongs, the less he depends on them, the more he consequently depends only on himself and recognizes no other rules of conduct than what are founded on his private interests”*.³

Para que isso ocorra, tornando o controle efetivo, contudo os cidadãos necessitam não apenas de acesso ao processo de prestação de contas em si, mas de compreender o que estão acessando e o que devem buscar para fiscalizar. Nesse contexto, o controle de contas não pode

² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais**. Eleições municipais 2020. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 6 out. 2021.

³ Hobbes, 2019, e Durkheim, 1951, p. 209.

ser pensado apenas como instrumental técnico que viabilize a análise da Justiça Eleitoral. As contas de campanha devem ser pensadas, também, *como ferramenta que permita ao cidadão conhecer, questionar e atuar como fiscal da aplicação de recursos públicos*.⁴

Ocorre que a complexidade da fiscalização técnica (jurídica e contábil) exige que se identifique um mecanismo que permita a convivência das duas frentes de controle. Da experiência da administração pública, pode-se extrair que a eficiência do controle social exige plataforma própria que traduza as informações do ambiente técnico para o cidadão comum.

Note-se que, no âmbito da administração pública, a estratégia do controle social fragmentou os mecanismos de disponibilização das informações. O procedimento de prestação de contas – por meio do Tribunal de Contas da União (TCU), dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) e do Poder Legislativo não está atrelado ao controle social. Significa dizer que não se exige do cidadão acessar o procedimento de prestação de contas para que possa tomar ciência e fiscalizar as receitas e despesas públicas. As informações devem estar disponibilizadas em um portal da transparência e podem ser requeridas pela Lei de Acesso à Informação (LAI).

A LAI carrega consigo o pressuposto de que o cidadão não possui – e nem se espera que possua – conhecimentos técnicos capazes de permitir a compreensão da prestação de contas, que respeita regras específicas de contabilidade. O portal da transparência foi idealizado justamente tendo em conta o propósito de separar o controle social da tecnicidade das contas públicas. Essa mesma preocupação deve pautar o controle de contas partidárias.

Atualmente, a Lei nº 9.504/1997 dispõe que as contas de campanha devem ser prestadas por partidos políticos, coligações e candidatos em três etapas: (i) divulgar, em sítio criado pela Justiça Eleitoral, os recursos em dinheiro recebidos para financiamento de sua campanha eleitoral, em até 72 (setenta e duas) horas de seu recebimento; (ii) divulgar, em sítio criado pela Justiça Eleitoral, no dia 15 de setembro, relatório discriminando as transferências do Fundo Partidário, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos, bem como os gastos realizados; e (iii) divulgar a prestação de contas final.⁵

A fragmentação do processo de prestação de contas, buscando torná-lo cada vez mais próximo de um sistema que reflete a realidade da campanha em tempo real, teve como foco principal a transparência. A possibilidade de identificar os recebimentos no prazo máximo de 72 (setenta e duas) horas e os gastos antes do encerramento da campanha tornaria mais factível que tanto o eleitor quanto os órgãos de controle comparassem a campanha real com aquela que se apresenta nas contas. Esse *batimento* aproximaria o eleitor do controle e garantiria

⁴ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da transparência**: controle social. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603399-controle-social>. Acesso em: 6 out. 2021.

⁵ Mesmo se aprovada a reforma eleitoral proposta no Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 112/2021, as prestações de contas de campanha seguirão procedimento semelhante ao atualmente vigente, embora retomem a natureza administrativa. Também nesse cenário, cabe a avaliação das sugestões que ora se propõem.

maior eficiência da aferição da efetiva prestação de serviços pagos com recursos públicos e de eventual lavagem de dinheiro.

Nesse contexto, a Justiça Eleitoral desenvolveu o portal *DivulgaCandContas*, por meio do qual qualquer cidadão pode consultar as prestações de contas de campanha dos candidatos e dos diretórios partidários. O sítio eletrônico funciona como uma espécie de *portal da transparência das contas de campanha*, permitindo que o eleitor, como agente leigo, acesse informações das contas sem necessitar de conhecimentos técnicos. São inquestionáveis os méritos da iniciativa.

O infográfico disponível na página inicial dá maior visibilidade aos valores de receitas e despesas, qualificando-os de acordo com a seguinte divisão: *Fundo Partidário, outros recursos e Fundo Eleitoral*. Na aba lateral esquerda, é possível pesquisar especificamente por *receitas, despesas, extratos bancários, notas fiscais eletrônicas, representantes, comercialização, conciliações bancárias e histórico de entregas*.

Os itens *receitas* e *despesas* disponibilizam apenas a lista com a origem dos recursos ou os destinatários do gasto, em que constam nome, valor, CNPJ/CPF e breve descrição do serviço prestado. Não há vinculação a documento ou indicação do caminho pelo qual se possam encontrar eventuais documentos comprobatórios da efetiva prestação dos serviços, fornecimentos dos bens ou origem dos recursos.

Quaisquer documentos relacionados à prova da efetiva prestação de serviços ou do fornecimento de mercadorias somente são acessíveis nos autos judiciais do processo. Apenas extratos bancários e notas fiscais eletrônicas são acessíveis fora dos autos do processo de forma facilitada e bastante visível.

O *link* para o processo judicial de prestação de contas encontra-se em uma aba lateral à direita, com indicação de seu número. O acesso direciona o usuário para a movimentação processual do Processo Judicial Eletrônico (PJe), que comunica as informações ao usuário por meio de termos técnicos (*autuação, baixa, órgão judicial, classe, recurso, relatoria*, entre outros). A apresentação das informações equivale à movimentação processual disponível para os advogados e, portanto, é extensa, complexa, exige conhecimentos jurídicos e prática judicial para compreensão da ferramenta.

Além disso, é obrigatória a Escrituração Contábil Digital (ECD) para os diretórios partidários e seu encaminhamento pelo Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), nos termos do art. 66 da Resolução-TSE nº 23,604/2019 (art. 25 e segs.). Também deve ser observado o Plano de Contas dos Partidos Políticos previsto na Portaria-TSE nº 926, de 17 de outubro de 2018, republicada em 13 de fevereiro de 2019.⁶

⁶ <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2018/portaria-no-926-de-17-de-outubro-de-2018>

Outro ponto ainda merece atenção: o controle social não se limita ao manuseio individual dos instrumentos de controle social, mas abrange, também, a participação de atores coletivos. A sociedade civil organizada, por sua vez, também chamada “Terceiro Setor”, abrange grande número de agentes, interagindo com o Estado em três níveis principais: prestação de serviços, pressão política sobre o Estado e apoio, com sugestões e exemplos alternativos de ação.

A título exemplificativo, a jurisprudência do TCU registra diversas fiscalizações em que a atuação dos conselhos de controle social foi objeto de exame. É possível extrair a informação com base em relatórios de auditorias realizadas nas áreas de saúde, assistência social e educação – Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).⁷

Ocorre que o sistema de contas da Justiça Eleitoral não se organiza a partir de um identificador único, expondo dados a partir de planilhas disponibilizadas no *repositório de dados eleitorais*.⁸ Até mesmo para o cidadão que busca exercer o controle social a partir de conhecimentos técnicos – como ocorreu no projeto *Serenata de Amor*⁹ no âmbito do Congresso Nacional –, a ausência de identificador único inviabiliza iniciativas. Quando não inexistentes, são pouco claras e indisponíveis.

Também merece apontamento o fato de que os dados não são disponibilizados em Application Programming Interface (API), mas apenas em extensas tabelas. API é um conjunto de rotinas e padrões de programação para acesso a um aplicativo de *software* ou plataforma, baseado na *web*. O termo em inglês que dá origem à sigla significa, em tradução para o português, *interface de programação de aplicativos*. A uniformização dos dados por meio dessa aplicação permite a integração de sistemas, o que, conseqüentemente, favorece o controle social.

Com efeito, não obstante os elogios merecidos, o modelo disponível parece impor alguns óbices bastante significativos ao controle social. Como visto, o primeiro ponto é que o próprio Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) fragmenta a apresentação das informações contábeis e os documentos comprobatórios (disponibilizados no PJe). Além disso, dificulta o

⁷ V. Acórdão nº 700/2004-Plenário: Relatório Consolidado da Auditoria Operacional (2003) realizada no Conselho Nacional de Assistência Social, Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e em conselhos de assistência social (13 estados, 38 municípios, exercícios de 2001/2002), para avaliar aspectos do funcionamento dos CAS nas seguintes áreas temáticas: controle da aplicação dos recursos federais na esfera de atuação do conselho, adequação dos métodos utilizados, condições de funcionamento, fatores limitantes e resultados das fiscalizações (TC-006.509/2002-7). Os trabalhos relativos ao PNAE abordaram, em capítulo específico, a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar – CAES. V. Acórdão nº 158/2003-Plenário: Auditoria Integrada (2002) no FNDE e em entidades executoras do PNAE (21 estados, 58 prefeituras e 9 secretarias estaduais de educação, exercícios de 2000/2001), para avaliar a execução do Programa e sua sistemática de controle (TC-006.440/2002-1). V., também, Decisão nº 596/2000-Plenário: auditoria operacional (1999), no FNDE (TC-010.989/1999-4). 5 v. Decisão nº 995/2002-Plenário: Auditoria consolidada (2001) no Fundef (8 estados, 52 municípios), para avaliar a sistemática de controle de aplicação de recursos do Fundo.

⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleitor e eleições. Repositório de dados eleitorais. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 7 out. 2021.

⁹ OPERAÇÃO SERENATA DE AMOR. Apoio o projeto. Disponível em: <https://serenata.ai/>. Acesso em: 7 out. 2021.

cruzamento de dados, inviabiliza a participação social e reduz os incentivos para o controle recíproco.

É verdade que a própria Justiça Eleitoral teria condições técnicas de avançar em projeto próprio de aprimoramento do sistema para viabilizar maior e melhor controle social. Contudo, para estruturar projetos com incremento na plataforma tecnológica e na qualidade dos modelos já concebidos, propõe-se a utilização do PMI, ampliado para todas as formas de contratos de parceria¹⁰ com os órgãos federais pelo Decreto nº 10.104/2019.

O PMI busca, justamente, aproximar os órgãos da administração pública e a iniciativa privada para concepção e modelagem de projetos complexos. Esse formato escapa da unilateralidade das formulações do poder público, o que acaba por pressupor uma onisciência fictícia dos agentes do Estado. Uma das grandes vantagens do PMI, em cenário de escassez de recursos, é caracterizar-se como medida não onerosa: a Justiça Eleitoral pode receber estudos e levantamentos sem contrapartida para que eventual ressarcimento ocorra apenas se for licitada a execução do projeto.

De fato, o PMI pode ser qualificado como uma *consulta pública de ideias*, em que se lança o problema para que o mercado possa apontar alternativas, soluções, dados e propostas de estruturação de soluções inovadoras e relevantes. Esse modelo exige abordagem menos formal e atitude mais colaborativa.

Com efeito, por meio do PMI, é possível desenvolver soluções criativas, sem dependência do corpo técnico do TSE ou dos Tribunais Regionais, sem dispêndio de valores expressivos, e que podem viabilizar maior efetividade e eficiência do controle social nas contas de campanha.

3. Assimetria de informação e disponibilização de ferramentas para redução de barreira por meio do fomento

Independentemente do aprimoramento do sistema, a assimetria de informação é pressuposto do controle técnico e fator relevante que acaba por obstar o controle social relacionado às prestações de contas. O impacto que a assimetria informacional produz na efetividade do que sempre se qualificou como *interesse público* não pode ser tratado como um indiferente jurídico. A compreensão dos temas necessários para ser partícipe do controle social não pode ser tratada como interesse individual, exclusivo e privado do cidadão. A viabilização e a ampliação do controle são parte da cidadania.

No Brasil, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado foi recebido como axioma fundamental do regime jurídico administrativo. Essa doutrina teve, como

¹⁰ Art. 1º Este decreto estabelece o Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, com a finalidade de subsidiar a administração pública na estruturação de desestatização de empresa e de contratos de parcerias, nos termos do disposto no § 2º do art. 1º da Lei 13.334, de 13 de setembro de 2016. (Redação dada pelo Decreto nº 10.104/2019.)

incentivador principal, o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, que definiu o interesse público como “o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem”¹¹. O autor aponta que o princípio veicula fundamento para diversos institutos do Direito Administrativo¹² e deixa claro que este não se distancia dos interesses individuais, dos casos concretos e da limitação de poder¹³.

Essa construção principiológica, contudo, nem sempre teve aplicação adequada. O mau uso da supremacia do interesse público acabou justificando decisões imotivadas e ampla discricionariedade vinculada ao seu conceito. Na doutrina do ato administrativo, o pressuposto de que a administração pública deve atuar na busca do interesse público ocupa lugar central e ainda fundamenta um sistema fechado de opções. É certo que a própria delimitação teórica do conceito de interesse público nunca foi muito precisa, e essa deficiência não pode ser atribuída a um ou outro teórico do Direito. Enquanto alguns narram que a origem de referido *aparecimento* seria mesmo *milagrosa*¹⁴, outras tantas vezes nem sequer mereceu menção.¹⁵

Atualmente, repensando o princípio em questão, uma corrente doutrinária faz severas críticas à construção principiológica de Celso Antônio Bandeira de Mello e questiona, além da natureza principiológica do instituto, sua própria existência¹⁶. Relacionando o conceito de interesse público com o *organicismo* e *utilitarismo*, afirma-se que sustentar a supremacia do interesse público seria atentar contra a concepção de direitos fundamentais adotada pelas democracias constitucionais. Isso porque a posição de proeminência que ocupa independia de sua utilidade ou dos interesses da maioria.¹⁷

¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2005, p. 61.

¹² *Ibid.*, p. 96: “como expressão desta supremacia, a Administração, por representar o interesse público, tem a possibilidade, nos termos da lei, de constituir terceiros em obrigações mediante atos unilaterais. Tais atos são imperativos como quaisquer atos do Estado. Demais disso, trazem consigo a decorrente exigibilidade, traduzida na previsão legal de sanções ou providências indiretas que induzam o administrado a acatá-los. Bastas vezes ensejam, ainda, que a própria Administração possa, por si mesma, executar a pretensão traduzida no ato, sem necessidade de recorrer previamente às vias judiciais para obtê-la. É a chamada auto-executoriedade dos atos administrativos”.

¹³ *Ibid.*, p. 59-60: “poderá haver um interesse público que seja discordante do interesse de cada um dos membros da sociedade? Evidentemente, não. Seria inconcebível um interesse do todo que fosse, ao mesmo tempo, contrário ao interesse de cada uma das partes que o compõem. Deveras, corresponderia ao mais cabal contra-senso que o bom para todos fosse o mal de cada um, isto é, que o interesse de todos fosse um anti-interesse de cada um” [...] embora seja claro que pode haver um interesse público contraposto a um dado interesse individual, sem embargo, a toda evidência, não pode existir um interesse público que se choque com os interesses de cada um dos membros da sociedade. Esta simples e intuitiva percepção basta para exibir a existência de uma relação íntima, indissolúvel, entre o chamado interesse público e os interesses ditos individuais”.

¹⁴ AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*: 1. Coimbra: Almedina, 1994. p. 148.

¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 66.

¹⁶ SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados*: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 41 e segs.

¹⁷ BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 82.

No entanto, mesmo para aqueles que pretendem reconfigurar a noção de interesse público, como Gustavo Binbenbojm¹⁸, é inquestionável que esse conceito ainda desempenha função de *pedra angular* no regime jurídico administrativo. Não é por outra razão que fundamenta, direta ou indiretamente, incontáveis decisões judiciais e administrativas, além de ocupar lugar importante nos debates acadêmicos e doutrinários da atualidade. Processou-se, na verdade, uma releitura da abrangência e da forma de aplicação que sempre recebeu, buscando-se, sobretudo, afastar distorções que a prática jurídico-administrativa acabou impondo à teoria do *poder-dever*.

Em estudo salutar e, pode-se dizer, pioneiro no país, Humberto Bergmann Ávila desconstruiu o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, identificando, pois, a necessidade de que fossem estabelecidos novos parâmetros para a atuação administrativa. Sustenta que referido *princípio não poderia ser entendido como “norma-princípio” e que não constituiria fundamento da atuação estatal, tendo em vista a ampla proteção dispensada pela Constituição aos interesses particulares.*¹⁹

Com essa posição parecem concordar Alexandre Santos Aragão, Daniel Sarmento, Gustavo Binbenbojm e Paulo Schier, os quais, unindo artigos em obra coletiva²⁰, após aderirem à posição de que *não há uma regra abstrata de preferência que defina a prevalência do interesse público sobre o privado*, proposta por Humberto Ávila, deram tratamento mais sistemático à matéria, acrescentando a ideia de que o atual Estado democrático de direito estrutura-se no asseguramento dos direitos fundamentais²¹ e no dever de proporcionalidade.

Gustavo Binbenbojmn estendeu o estudo da matéria para além do artigo então publicado, desenvolvendo tese de doutoramento a respeito do tema, e salientou que:

o conceito de interesse público só ganha concretude a partir da disposição constitucional dos direitos fundamentais em um sistema que contempla e pressupõe restrições ao seu exercício em prol de outros direitos, como de metas e aspirações coletivas de caráter metaindividual, igualmente estampadas na Constituição. [...] não se nega o conceito de interesse público, mas tão somente a existência de um

¹⁸ BINENBOJM, op. cit., p. 86: “interesse público é o resultado final desse jogo de ponderações que, conforme as circunstâncias normativas e fáticas, ora apontará para a preponderância relativa do interesse geral, ora determinará a prevalência parcial de interesses individuais”.

¹⁹ ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. SARMENTO, Daniel (Org). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 213-214: “(...) entendemos que “o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado” não é, rigorosamente, um princípio jurídico ou norma-princípio (...) ele não pode ser descrito separada ou contrapostamente aos interesses privados: os interesses privados consistem em uma parte do interesse público; ele não pode ser descrito sem referência a uma situação concreta.”

²⁰ Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. SARMENTO, Daniel (Org). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

²¹ Neste ponto, adotam posicionamento exposto alguns anos antes por Marçal Justen Filho que, em artigo intitulado *Conceito de interesse público e a personalização do direito administrativo*, tenta elaborar conceito do que seja *interesse público*. **Revista Trimestral de Direito Administrativo**, n. 26, p. 115-136, 1999.

princípio da supremacia do interesse público. Explica-se: se o interesse público, por ser um conceito jurídico indeterminado, só é aferível após juízos de ponderação entre direitos individuais e metas ou interesses coletivos [...] qual o sentido em falar-se num princípio jurídico que apenas afirme que, no final, se chegará a uma solução que sempre prevalecerá? ²²

Apesar dos embates doutrinários, a implementação do interesse público pretendido pelos autores é bastante semelhante. O mau uso do conceito, contudo, motivou um movimento para reforçar sua aplicação em perspectiva mais consentânea com o Estado democrático de direito. Nesse sentido, processou-se o deslocamento da noção de interesse público amplo e genericamente considerado para o dever de proporcionalidade, pautado pela aproximação aos direitos fundamentais. Adota-se, portanto, o mesmo pressuposto que fundamenta a base teórica do presente trabalho no que toca à discricionariedade: de que a definição do interesse público só pode ser alcançada de acordo com as circunstâncias concretas, envolvidas na pretensão de mudança. No caso dos atos concretos, após considerados todos os argumentos expostos pelos interessados em procedimento administrativo que assegure o contraditório e a ampla defesa.

Dessa forma, o interesse público não corresponde ao interesse de todos ou ao interesse comum, objetivamente considerado.²³ Menos ainda à soma de interesses individuais²⁴ que devem ser considerados em sua dimensão pública. ²⁵ Mesmo aqueles que vinculam o interesse público ao conceito de “bem comum”²⁶ não se afastam do reconhecimento da multiplicidade de

²² BINENBOJM, op. cit., p. 303.

²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991, p. 165,

²⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 50. BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 1987. p. 300: “a totalidade tem fins não dedutíveis à soma dos fins dos membros singulares que a compõem e o bem da totalidade, uma vez alcançado, transforma-se no bem das suas partes, ou, com outras palavras, o máximo bem dos sujeitos é o efeito não da perseguição, através do esforço pessoal e do antagonismo, do próprio bem por parte de cada um, mas da contribuição que cada um juntamente com os demais dá solidamente ao bem comum segundo as regras que a comunidade toda, ou grupo dirigente que a representa (por simulação ou na realidade), se impôs através de seus órgãos autocráticos ou órgãos democráticos”.

²⁵ *Ibid.*, p. 51.

²⁶ BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. **O princípio constitucional da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Forum, 2012. p. 75: “O dever ínsito no exercício da função não se reduz a uma obrigatoriedade de mero cumprimento, mas acarreta, antes de tudo, um dever de bom cumprimento, de melhor satisfação da função, isto é, o interesse público que constitui o fim da atuação administrativa deve ser sempre buscado, do modo que melhor atenda ao bem comum [...] A ideia de bem comum, ainda, não limita seus horizontes às aspirações e necessidades de um determinado povo, em determinada época, mas resulta da verificação destas, tomando-se por referência, pelo menos, os anseios das gerações presentes e futuras”.

interesses que devem ser tutelados e da indispensável proteção aos direitos fundamentais.²⁷ A questão central é que a multiplicidade de interesses públicos exige solução para cada hipótese, sem vinculação a um pressuposto geral, fechado e sistemático previamente estabelecido.

Parece claro, portanto, que o alcance do interesse público no âmbito do controle social pressupõe não ignorar a posição individual do controlador: o cidadão que, em grande parte dos casos, não possui conhecimentos suficientes para desempenhar a tarefa de controle. Não se lhe pode incumbir os ônus de superar esse óbice. Cabe ao Estado fazê-lo em favor da concretização do interesse público, ainda que tendo como enfoque imediato interesse individual de formação.

Para minimizar os impactos desse fator, alternativa viável seria que a Justiça Eleitoral – por meio das Escolas Judiciárias Eleitorais (EJEs) ou pelos órgãos de controle de contas – promovesse iniciativas de formação com esclarecimento aos cidadãos quanto ao controle de contas. Além disso, o Tribunal Superior Eleitoral – que detém competência normativa e administrativa para desenvolvimento e implementação do sistema de contas – poderia incentivar, por meio do fomento, iniciativas que tenham como objetivo central a formação para o controle social das contas de campanha.

O fomento é um dos institutos do Direito Administrativo que não guarda uma única e definitiva conceituação, e há pouca dedicação doutrinária a seu respeito (ao menos no Brasil). De modo genérico, ainda assim, poder-se-ia compreender o fomento como uma das funções da administração pública, abrangendo a “atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade pública”²⁸. A ideia de ajuda ou apoio, nesse caso, constituiria um dos pilares do instituto, sendo certo, outrossim, que tal ajuda haveria de ser direcionada a um particular que desempenhasse atividade de interesse público.²⁹

Alguns pontos significativos parecem apontar para a adequação do instituto em tema tão sensível à interferência estatal. Em primeiro lugar, destaca-se o caráter *indireto* do fomento, no sentido de que, por meio dele, não estaria o próprio poder público executando uma utilidade material fruível diretamente pelos cidadãos, senão a induzindo ou a provocando – para que viesse a ser prestada por um particular. Sob esse ângulo, aliás, Pozas³⁰ fixa uma linha de corte entre o fomento e os serviços públicos, sendo certo que, nestes últimos, a administração

²⁷ BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. **Transações administrativas**: um contributo ao estudo do contrato administrativo como mecanismo de prevenção e terminação de litígios e como alternativa à atuação administrativa autoritária, no contexto de uma administração pública mais democrática. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 57: “Enfim, a ideia de interesse público, em atenção ao princípio da dignidade da pessoa humana, passou a abranger o desejo de liberdade com dignidade, reclamando do Estado uma atuação adequada a diminuir as desigualdades sociais, levando a toda a sociedade o bem-estar social [...] Por isso é que podemos dizer que o bem comum a ser perseguido pela Administração Pública, em grandes linhas, é, de fato, a composição concertada de vários interesses públicos atribuídos aos órgãos e agentes administrativos pela lei”.

²⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 87.

²⁹ SILVA, Marco Aurélio Barcelos. **Das concessões de fomento no Brasil**: proposta de regulação consentida da atividade econômica para o fim dos serviços públicos. No prelo.

³⁰ POZAS, Luis Jordana de. Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. **Revista de Estudios Políticos**, n. 48, 1949.

realizaria “diretamente e com seus próprios meios os fins perseguidos”, enquanto, no fomento, ela se limitaria a “estimular aos particulares” para que eles, por sua própria vontade, desenvolvessem uma atividade que cumprisse indiretamente os fins da administração³¹.

Outro ponto, ainda, a chamar a atenção sobre o instituto envolve seu caráter voluntário, e não mandatório, o que, também para Pozas³², faria do fomento algo diferente do poder de polícia administrativo. Para o autor espanhol, o fomento se distinguiria da polícia na medida em que: “*enquanto essa previne e reprime, o fomento protege e promove, sem fazer uso da coação*”³³ ³⁴ A Administração Pública, em razão disso, não *imporia* uma medida de fomento a um particular, mas ao ofertá-la contaria, isso sim, com a sua adesão.

O terceiro ponto de destaque, por fim, diz respeito ao *interesse público* que deveria acompanhar as atividades dos terceiros a serem apoiadas por intermédio do fomento. Entende-se, nesse caso, que ditas atividades também não se confundiriam com um *serviço público* delegado, sendo que a qualificação como *de interesse público* significaria, apenas e tão somente, que essas atividades deveriam ter o potencial de produzir externalidades positivas junto aos cidadãos em geral, a ponto de justificar o apoio ou a ajuda conferida pelo poder público.

Nesses termos, mesmo para empreendimentos estritamente comerciais explorados sob o regime da livre iniciativa, haveria, então, espaço para a atuação fomentadora do Estado.

4. Conclusão

A cada ano, a Justiça Eleitoral tem direcionado esforços para ampliação e especialização do corpo técnico, bem como para o aperfeiçoamento dos sistemas de prestação de contas. O *Divulgacandcontas*, interface leiga é a porta de entrada para o controle social e tem se apresentado de forma mais interativa e amigável a cada eleição.

O controle social, além de aproximar o cidadão do cotidiano político-partidário, robustecendo o exercício da cidadania, descentraliza o controle das contas. O fortalecimento do controle social e a consolidação da democracia participativa no Brasil têm, pela frente, muitos degraus a serem superados e uma longa jornada a ser cumprida.

Para tornar o controle social efetivo, contudo, os cidadãos necessitam não apenas de acesso ao processo de prestação de contas em si, mas de compreender o que estão acessando e

³¹ Ibid., p. 46.

³² Ibid., p. 46.

³³ Ibid. p. 46.

³⁴ Assim, em última análise, é que Pozas define o fomento como: “la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos” (POZAS, Luis Jordana de. Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. **Revista de Estudios Políticos**, n. 48, p. 46, 1949.).

o que devem buscar. O controle de contas não pode ser pensado apenas como um instrumental técnico que viabilize a análise da Justiça Eleitoral.

Da experiência da Administração Pública, pode-se extrair que a eficiência do controle social exige uma plataforma própria que traduza as informações do ambiente técnico para o cidadão comum. A Lei de Acesso à Informação carrega consigo o pressuposto de que o cidadão não possui – e nem se espera que possua – conhecimentos técnicos capazes de permitir a compreensão da prestação de contas que respeita regras específicas de contabilidade.

Nesse contexto, a Justiça Eleitoral desenvolveu o portal *Divulgacandcontas* por meio do qual qualquer cidadão pode consultar as informações das prestações de contas de campanha dos candidatos e dos diretórios partidários. O sítio eletrônico funciona como uma espécie de *portal da transparência das contas de campanha*.

Alguns pontos, contudo, merecem aprimoramento: (i) a classificação dos itens acessíveis não cobre parte significativa das hipóteses legais que exigem controle; (ii) aos itens *receitas* ou *despesas* disponibilizam apenas a lista com a origem dos recursos ou os destinatários do gasto, constando nome, valor, CNPJ/CPF e breve descrição do serviço prestado; (iii) não há vinculação há qualquer documento ou indicação do caminho pelo qual se possa encontrar eventuais documentos comprobatórios; (iv) documentos relacionados à prova da efetiva da prestação de serviços ou fornecimento de mercadorias somente são acessíveis apenas nos autos judiciais do processo; (v) o acesso direciona o usuário para a movimentação processual do PJe (processo judicial eletrônico) que comunica as informações ao usuário por meio de termos técnicos; (vi) apresentação das informações equivale à movimentação processual disponível para os advogados e, portanto, é extensa, complexa, exige conhecimentos jurídicos e prática judicial para compreensão da ferramenta; (vii) o sistema de contas da Justiça Eleitoral não se organiza a partir de um identificador único, expondo dados a partir de planilhas disponibilizadas no *repositório de dados eleitorais*; (viii) os dados não são disponibilizados em API, mas apenas por extensas tabelas

Não obstante os elogios merecidos, o modelo disponível parece impor alguns óbices bastante significativos ao controle social.

O trabalho propõe duas iniciativas (PMI e fomento de projetos de formação) para que a Justiça eleitoral possa buscar soluções criativas que contribuam para o desenvolvimento da cidadania com ampliação do controle social na prestação de contas.

É verdade que a própria Justiça Eleitoral teria condições técnicas de avançar em projeto próprio de aprimoramento do sistema para viabilizar maior e melhor controle social. Contudo, para estruturar projetos com incremento na plataforma tecnológica e na qualidade dos modelos já concebidos, propõe-se a utilização do PMI, ampliado para todas as formas de contratos de parceria com os órgãos federais pelo Decreto nº 10.104/2019.

Ademais, independentemente do aprimoramento do sistema, a assimetria de informação é pressuposto do controle técnico e fator relevante que acaba por obstar o controle social relacionado às prestações de contas. O impacto que a assimetria informacional produz na efetividade do que sempre se qualificou como *interesse público* não pode ser tratado como um indiferente jurídico.

Nesse ponto, a Justiça Eleitoral – por meio EJs ou pelos órgãos de controle de contas – deve promover iniciativas de formação com esclarecimento aos cidadãos quanto ao controle de contas. Além disso, o Tribunal Superior Eleitoral – em razão de sua competência – poderá incentivar, por meio do fomento, iniciativas que tenham como objetivo central a formação para o controle social das contas de campanha.

Diante desse cardápio de alternativas, esses não serão os únicos meios capazes de solucionar tantos desafios. Contudo, todos os esforços conjugados podem atuar no mesmo sentido para vencer esses desafios de um novo tempo.

Referências

AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo**: 1. Coimbra: Almedina, 1994.

ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. *In*: SARMENTO, Daniel (org). **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. **O princípio constitucional da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Forum, 2012.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da transparência**: controle social. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603399-controle-social>. Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.104, de 6 de novembro de 2019. Altera o Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015, que dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. **Diário Oficial da**

União, Brasília, DF, 7 nov. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10104.htm. Acesso em: 7 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais**. Eleições municipais 2020. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 6 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleitor e eleições**. Repositório de dados eleitorais. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>. Acesso em: 7 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria nº 926, de 17 de outubro de 2018**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2018/portaria-no-926-de-17-de-outubro-de-2018>. Acesso em: 7 out. 2021

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.546, de 18 de dezembro de 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: 7 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 7 out. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991. p. 165.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a personalização do direito administrativo. **Revista Trimestral de Direito Administrativo**, n. 26, p. 115-136, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

OPERAÇÃO SERENATA DE AMOR. **Apoie o projeto**. Disponível em: <https://serenata.ai/>. Acesso em: 7 out. 2021.

POZAS, Luis Jordana de. Ensayo de una teoría del fomento en el derecho administrativo. **Revista de Estudios Políticos**, n. 48, 1949.

SARMENTO, Daniel (org.). **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SILVA, Marco Aurélio Barcelos. **Das concessões de fomento no Brasil**: proposta de regulação consentida da atividade econômica para o fim dos serviços públicos. No prelo.



Acompanhamento cidadão das contas públicas



ACOMPANHAMENTO CIDADÃO DAS CONTAS PÚBLICAS

Drica Guzzi¹

Resumo: este artigo tem por objetivo contribuir com o princípio da transparência na distribuição dos repasses dos financiamentos públicos de campanhas declarados pelas candidaturas, de modo a fomentar, de maneira crescente, a participação cidadã na política parlamentar do país. A lei eleitoral em vigor continua favorecendo distorções no uso de recursos financeiros de candidaturas em termos de sua efetiva representatividade. Esse continua sendo um dos principais desafios para a proposição de reformas e sistematização na prestação de contas, pelo pouco empenho na distribuição dos recursos públicos por parte dos partidos. Comparativamente aos demais países, o que mais sobressai no cenário nacional é a condição precária da participação formal das mulheres na política, âmbito em que a paridade de gêneros está mais distante. Para a análise do tema proposto, parte-se da possibilidade de candidaturas poderem acompanhar, em tempo real e de modo simplificado, os recursos disponibilizados dos fundos públicos de campanhas, com o pressuposto de que é preciso criar condições para o avanço da educação política na escolha de seus representantes, passando pelo acesso e uso da tecnologia (inclusão digital) de modo a contemplar todas as camadas da população do processo eletivo.

Palavras-chave: financiamento público de campanha, plataforma 72 Horas; educação política; participação cidadã; inclusão digital.

Abstract: This paper aims to contribute to the principle of transparency in the distribution of public funding, declared by candidates, for campaigns to increasingly foment citizen participation in country's parliamentary politics. Electoral Law in force still favours distortions in the use of financial resources by candidates, in terms of their effective representativeness. It is still one of the greatest challenges facing the proposal of reforms and systematization in rendering accounts, due to the lack of commitment in the distribution of public resources by the parties. Compared to other countries, what stands out in the national scenario is the precarious condition of women's formal participation in politics, in which gender parity is distant. To analyse the proposed theme, we start from the possibility of candidates being able to accompany, in real time and in a simplified manner, the resources made available from public campaign funds, assuming that it is necessary to create conditions for advances of political education related to the choice

¹ Drica Guzzi é bacharel em Engenharia de Alimentos pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), mestra e doutora em Comunicação e Semiótica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), tendo como foco de pesquisa a apropriação dos meios de comunicação e novas práticas políticas em rede. Escritora e palestrante, é autora dos livros *Do cultivo de si ao mundo distribuído: práticas políticas em rede* (2019) e *Web e participação: a democracia do século XXI* (obra pela qual foi agraciada com um Prêmio Jabuti em 2011), pesquisadora colaboradora da Escola do Futuro da Universidade de São Paulo (USP), também participa do Grupo de Especialistas do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.BR) sob os auspícios da Unesco, nas pesquisas TIC Domicílios, TIC Educação e Kids Online, além de dar consultoria nas áreas da inclusão, educação, cultura digital e estudos do futuro. Cofundadora do coletivo Vote Nelas e Coidealizadora da plataforma 72 Horas.

of their representatives, including access to and use of technology (digital inclusion) in order to include all sectors of population in the electoral process.

Keywords: public funding for campaigns; 72 Hours Platform; politic education; citizen participation; digital inclusion.

1. Introdução

A primeira lei das cotas foi aprovada no Brasil, em 1995. Ela previa que, para a vereança, deveriam ser preenchidas 20% das vagas de cada partido ou coligação por candidaturas de mulheres. Imediatamente, houve a aprovação de várias medidas para que a lei não tivesse efeito.²

A lei eleitoral em vigor, Lei nº 9.504/1997, regulamentou o aumento do número das vagas para mulheres que o partido ou a coligação poderia lançar em 30%, mas não o preenchimento delas. Como competir com um histórico tão enraizado na figura e no discurso do político tradicional, sem a decisão firme de um investimento partidário, humano e financeiro comprometido com a representatividade das mulheres, que constitui hoje 52% dos eleitores brasileiros?

Com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), em 2018, de garantir que parte dos recursos do Fundo Partidário (FP) fossem destinados a candidaturas de mulheres e com a regulamentação do Fundo Especial para o Financiamento de Campanha (FEFC), pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os partidos puderam dispor, pela primeira vez, de dinheiro público para suas campanhas, representando 67, 8% de recursos públicos do total de recursos utilizados nas campanhas eleitorais do ano.

No mesmo ano, acompanhando a determinação do STF, o TSE decide que os partidos deveriam repassar no mínimo 30% dos recursos do FEFC para candidaturas de mulheres.

Ao tomar tal decisão, os ministros do TSE responderam a uma consulta formulada por um grupo de deputadas e senadoras. A Corte também considerou que o patamar de 30% valeria para o tempo de TV e para a propaganda eleitoral no rádio e na televisão.³

Não obstante, de acordo com dados da Justiça Eleitoral, a pergunta que se faz é: por que as candidaturas femininas gastaram 22% dos recursos de campanhas, mesmo tendo direito aos 30%? Obviamente, não cabe responder que elas não quiseram ou não precisaram.

² O que são as cotas para mulheres na política e qual é sua importância? Disponível em: <https://www.generonumero.media/o-que-sao-as-cotas-para-mulheres-na-politica-e-qual-e-sua-importancia/>. Acesso em: 26 out. 2021.

³ Diferente do FP, o FEFC foi distribuído para partidos e candidatos, pela primeira vez nas eleições de 2018 e representou 95% das receitas dos principais presidencialistas. No mesmo ano, o TSE decidiu que os partidos deveriam repassar 30% dos recursos do FEFC para candidaturas de mulheres.

Como ocorre com tudo que é novo, inúmeras questões ou dúvidas, à medida que vão surgindo, geram a necessidade de se criar uma cultura de acesso, uso e apropriação das informações que, nesse caso, envolvem os financiamentos públicos para as candidaturas.

Nas campanhas de 2020, quando os recursos do FEFC chegaram aos partidos (obedecendo critérios estabelecidos pelo TSE), a lógica de distribuição continuou bem pouco transparente e esses critérios não estavam claros. Ainda em 2020, o TSE decidiu que os partidos teriam que destinar recursos do Fundo Eleitoral de maneira proporcional à quantidade de candidatos negros e brancos. A corte resolveu também aplicar regra similar à propaganda eleitoral gratuita na TV e no rádio.

A dinâmica de distribuição de recursos do FEFC e do FP entre as candidaturas, apesar de serem fundos públicos, continua muito opaca, privada, e acabam por manter as relações e distorções de poder há tempos estabelecidas dentro dos partidos, já que as campanhas eleitorais utilizam-se também de doações de pessoas físicas, autofinanciamento e financiamentos coletivos.

Embora a mudança na matriz de financiamento eleitoral tenha causado muitos impactos em todo o processo, é certo que nas Eleições 2018 e 2020, os recursos públicos ainda não chegaram de maneira equilibrada para todos os candidatos e candidatas dentro do mesmo partido, a saber:

- muitas candidaturas não receberam qualquer ajuda do partido do qual eram filiadas e tampouco recursos do FEFC;
- alguns candidatos, principalmente candidatas mulheres, foram candidaturas fictícias ou “laranjas”, e os recursos destinados a elas foram desviados de suas finalidades;
- constatou-se que uma das principais dificuldades das mulheres candidatas, principalmente negras, foi acessar esses recursos públicos dentro do próprio partido.⁴

Controle dos recursos financeiros nas campanhas por meio da visualização amigável dos dados

Por lei, desde 2015, as candidaturas precisam declarar ao TSE, em até 72 horas, todos os recebimentos da campanha. O TSE, por sua vez, deve lançar, na plataforma DivulgaCand⁵, esses dados para consulta pública em até 24 horas.

Com a disponibilização desses dados quase em tempo real, a tecnologia deve ser considerada uma ferramenta fundamental de controle dos repasses de campanha, com o monitoramento do dinheiro público, como instrumento de inclusão e participação ativa no processo eleitoral.

⁴ Com você, de olho nas eleições. Disponível em: 72horas.org. Acesso em: 26 out. 2021.

⁵ Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/>. Acesso em: 21 out. 2021.

Teoricamente isso evitaria brechas para que os partidos usassem subterfúgios para voltar ao antigo esquema de alimentar campanhas em torno dos chamados “caciques” dos partidos e seus aliados mais próximos em detrimento de outras candidaturas, chamadas de minorias, em melhor termo, maiorias minorizadas em sua representatividade nos espaços de poder.

Se algumas irregularidades ou dúvidas frequentes poderiam ser respondidas apenas ao final da eleição, quando a prestação de contas era tida como encerrada, a agilidade na entrada de recursos tornou possível a visibilidade de outros recortes e indicadores sobre as candidaturas, como o número de candidatos e os valores acumulados por estados e municípios, por partidos políticos, por gênero e etnias.⁶

Todavia, sabe-se que muitos *experts* em assessoria de campanhas políticas de alguns partidos conhecem bem os meandros para burlar as normas jurídicas.

Isso ocorre, principalmente, porque as punições são brandas e facilmente contornáveis quando se trata de corrupção financeira em campanhas, como é averiguável em muitos casos. Exemplo disso está na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997, art. 19-C), ao determinar que o teto de gastos das campanhas dos candidatos seja corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Ou seja: quem desrespeitar os limites fixados para cada campanha pagará uma multa equivalente a 100% da quantia que ultrapassar o teto fixado, sem prejuízo da apuração da prática de eventual abuso do poder econômico.

Situações como essas fizeram parte do contexto sobre o qual foi idealizada a plataforma 72 Horas, avaliando-se de que maneira os repasses de recursos públicos às candidaturas das eleições de 2020, apresentados ao TSE, poderiam ter uma visualização mais amigável, facilitando e estimulando o acompanhamento dos financiamentos de campanha para evitar discrepâncias e abusos.

Dessa perspectiva, configuram-se outros pressupostos e objetivos que a leitura facilitada pode contribuir para a ampliação da legitimidade do processo eleitoral, como, por exemplo:

- ser fonte de informação relevante no acompanhamento da agenda político-eleitoral;
- ser fonte de apoio para candidaturas com menos força dentro da estrutura partidária;
- fazer o acompanhamento do uso do dinheiro público de maneira mais transparente e mais próximo do cidadão eleitor, promovendo o engajamento social durante o processo eleitoral.

⁶ Entenda a decisão do TSE sobre cota do Fundo Eleitoral para candidaturas de negros. Artigo *in* Poder, Folha de S.Paulo, 20/8/2020. Disponível em: [entenda-a-discussao-no-tse-sobre-cota-do-fundo-eleitoral-para-candidaturas-de-negros.shtml](https://www.folha.com.br/entenda-a-discussao-no-tse-sobre-cota-do-fundo-eleitoral-para-candidaturas-de-negros.shtml). Acesso em: 21 out. 2021.

Eleições de 2020: nasce a plataforma 72 Horas

Sendo uma iniciativa de especialistas no campo eleitoral, a plataforma 72 Horas conta com o apoio de organizações, movimentos e grupos. As informações coletadas têm como base o banco de dados do TSE.

Nas eleições de 2020, o Brasil bateu recorde de candidaturas inscritas. Com 532.008 candidaturas aptas⁷ para prefeitos e vereadores municipais, essas eleições constituíram um ambiente propício para a primeira atuação do 72horas.org.

Como o próprio nome diz, a plataforma 72 Horas veio preencher um espaço para legitimar a minirreforma eleitoral de agilizar a publicação das contas de campanhas durante todo o processo eleitoral, informando, educando e fazendo a população acompanhar o uso dos recursos públicos.

Em sua plataforma, apresentam-se de forma facilitada a distribuição de recursos entre candidaturas e o acompanhamento de milhares de mulheres de diversas etnias, grupos sociais e políticos no diálogo com os partidos para que se possam entender os parâmetros de competitividade estabelecidos por eles.

Assim, uma das propostas do presente estudo consiste em colocar em destaque a discrepância nos repasses eleitorais, analisados pela equipe do 72horas.org, o que confirma que um dos pontos frágeis da pluralidade política está no acesso aos fundos públicos.

Ainda que a ADI nº 5.617/2018 do STF⁸, relativa a financiamentos de campanha, determine “a aplicação de recursos públicos na criação de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres” e que “em anos eleitorais é obrigatória a aplicação dessa natureza de recursos em percentual mínimo de 30% sobre candidatura de mulheres [lei das cotas]”, tanto nas eleições de 2018 quanto nas de 2020, há muitos relatos de candidatas que não receberam qualquer auxílio financeiro das fontes públicas ou dos partidos.

Alguns indicadores compilados e publicados no *site* 72horas.org podem demonstrar a discrepância existente em 2020 entre candidatos na divisão por gênero e etnia e os repasses declarados das respectivas campanhas. Das candidaturas que declararam ter recebido algum repasse de recursos públicos, temos:

a) 46,9% das candidaturas masculinas eram homens brancos e receberam 58,4% das verbas destinadas às suas campanhas, enquanto homens negros (pretos e pardos) eram 51,34% das candidaturas masculinas e declararam repasses no total de 40,74% do total de repasses declarados pelas candidaturas masculinas;

⁷ <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 21 out. 2021.

⁸ Art. 55-C da Lei nº 9.096/1995.

b) entre as candidaturas femininas, candidatas brancas constituíram 46,93% e receberam 58,40% dos fundos públicos;

c) uma constatação relevante é que, dentre as candidaturas femininas que declararam ter recebido algum repasse, 13% eram de mulheres autodeclaradas pretas.

Além disso, é evidente que as candidaturas “fictícias” ou “laranjas” permanecem servindo para burlar a lei. Em 2020, constatou-se que as mulheres receberam, em média, quatro vezes menos que os homens (do valores total recebido, incluindo doações de pessoa física, autofinanciamento e financiamento coletivo); algumas candidatas receberam valor semelhante a um homem, ao passo que outras, nenhum; algumas receberam em casa os santinhos impressos apenas cinco dias antes das eleições e o recibo da gráfica foi direto para o partido como repasse do fundo de campanha, sem que a candidata tenha recebido qualquer outro auxílio, só para pontuar algumas constatações. Alguns veículos de comunicação denunciaram práticas semelhantes, mas não se tem notícias do alcance das informações quanto a punições.⁹

A capa do jornal *Folha de S.Paulo*, de 26/10/2020, ou seja, poucos dias antes das eleições, alertava que apenas 1% das candidaturas recebeu mais de 80% destinados ao FEFC.

Vários depoimentos foram relatados diretamente tanto no *Fale Conosco* do site 72 Horas quanto no grupo de mulheres apoiadoras do projeto, como o Vote Nelas, Embaixadoras do Mais Mulheres na Política, entre outros.

Alguns deles mencionam que candidatas não receberam nenhum dinheiro para sua campanha, já outros podem ser caracterizados até como pedido de ajuda diante de assédios e intimidações. Resguardando a identidade dessas mulheres e os partidos aos quais são filiadas, transcrevemos alguns registros. Muitas mulheres na política relatam ter sofrido ameaças e agressões pelo simples fato de serem mulheres, sejam brancas, negras ou LGBTQIA+.

Quando escutamos uma mulher, ouvimos toda uma comunidade a sua volta

A transparência dos partidos políticos permanece um desafio na proposição de reformas e na sistematização na prestação de contas anuais, pelo pouco empenho da classe política no uso dos recursos públicos por parte dos partidos. Essa questão, segundo muitos dirigentes partidários com seu corpo jurídico, vincula-se a uma interpretação confusa de que as regras da transparência podem comprometer a autonomia partidária. Essa autonomia garantiria aos partidos o direito de fazer suas escolhas políticas e a análise de viabilidade eleitoral sem intervenção do Estado ou não?¹⁰

⁹ Disponível em: [bbc.com/portuguese/brasil-47446723](https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723). Acesso em: 26 out. 2021.

¹⁰ Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/politica/2020/09/757632-partidos-politicos-resistem-a-transparencia-nos-gastos.html. Acesso em: 12 jul. 2021.

Algumas siglas partidárias anunciaram há alguns anos defender a implantação de sistemas de transparência já experimentados no mundo corporativo, mas pouco se sabe sobre tais inovações. Ainda, partidos não são empresas e nem devem ser.¹¹ Sabe-se que há projetos no Senado que potencialmente estimulam os partidos a cumprirem normas para aumentar a transparência e evitar atos de corrupção, mas as discussões ocorrem de maneira muito lenta.

É nesse contexto que os movimentos sociais, grupos de gênero e etnia, organismos como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), entre outros encontram a coerência em suas ações para atuação e educação política.

Para ilustrar, veja, a seguir, alguns exemplos bem simples recebidos em conversas com mulheres candidatas.

Grupo do WhatsApp, conversa 1:

– *Alguém do grupo recebeu a verba destinada para as mulheres?* (P.E.)

– *Eu não!* (N.M.)

– *Será propaganda enganosa? Porque todas as candidatas do meu município e de outros municípios não receberam [nada]. Esse dinheiro tá indo pra onde?* (P.E.)”

Grupo do WhatsApp, conversa 2:

– *Disseram que eu devo pedir pro nacional...* (R.S.S.)

– *Lógico que não, a municipal envia os dados para o nacional.* (N.M.)

– *Parece que não vai vir pra nós, só para os majoritários....* (R.S.S.)

– *Os meus santinhos foi o candidato a prefeito que doou do bolso dele e o restante eu paguei...*

– *Comigo foi a mesma coisa.* (R.S.S.)

Embora os apelos à diversidade na política estejam em exponencial crescimento nos espaços públicos, onde acentua-se a amplificação de vozes das chamadas maiorias minorizadas¹² sendo ouvidas, o embate de conteúdo misógino e racista é violento tanto nas redes quanto em intimidações pessoais contra mulheres nas eleições.

A visibilidade das mobilizações nos partidos e nas eleições no que diz respeito à violência com as mulheres na política, fica evidente na sociedade em rede e soma-se à histórica luta das organizações de mulheres negras e do movimento negro brasileiro. A luta antirracista deve ser uma luta de toda a sociedade.

¹¹ *Idem.*

¹² Denominação dada à parcela não reconhecida como maioria da população, embora maioria seja, como é o caso, por exemplo, do gênero feminino, que constitui atualmente 52% do eleitorado brasileiro.

O Instituto AZMina verificou, durante as campanhas de 2020 que, no Estado de Santa Catarina, das 36 mulheres candidatas a vereadoras, prefeitas e vice-prefeitas entrevistadas, 69% já sofreram violência por serem mulheres, 61% já sofreram ou sofrem violência política de gênero e 47% sofreram ataques políticos na internet.¹³

Carolina Rosa Listone (PCdoB), a mais jovem vereadora da Câmara de Chapecó, suplente em 2019 e candidata eleita em 2020, relatou “ser alvo de diversos tipos de violência, desde assédio na própria coligação a ataques em plenárias *online*, com reprodução de vídeos nazistas e pornográficos”. Mesmo depois de empossada, sua família sofreu ameaças e mandavam que fosse para casa cuidar da filha.

Ainda em Santa Catarina, um levantamento¹⁴ registrou que a candidata mais atacada no Twitter, durante o primeiro turno, foi Carla Ayres (PT), mulher branca e lésbica, eleita vereadora em 2020. Foram 2.234 mensagens analisadas pelo monitoramento (mais que dois terços do total de mensagens de todas as candidatas), e 103 foram caracterizadas como xingamentos (4,6%). Entre os termos mais usados, a palavra “sapatão” foi mencionada 56 vezes, em uma vã tentativa de ofendê-la:

*Muitas vezes se referem a mim no masculino, como se isso de alguma forma me desqualificasse enquanto mulher lésbica. Também atacam o fato de eu ser de esquerda, dizem que eu não deveria me posicionar como sapatão, enfim. Tem também um pessoal que me ataca quando trato de algum assunto econômico, que a direita tem um apreço singular. [...] atacam por eu ser mulher, lésbica e ativista dos direitos humanos”.*¹⁵

Visualização do fluxo financeiro e repasses dos fundos públicos durante a campanha eleitoral

Uma das premissas que a plataforma 72 Horas adota é a transparência no processo de coleta na base de dados do TSE, por meio do repositório e do Application Programming Interface (API) do Portal DivulgaCand: ID da candidatura, nome, CNPJ da campanha, município, cargo, partido, gênero, raça, grau de escolaridade, foto, porcentagem de recebimento de repasses de outros candidatos. A plataforma tem o foco centrado na declaração de receitas das candidaturas em suas prestações de contas que, por lei, devem ocorrer no prazo de 72 horas. Todos os candidatos de todos os municípios do Brasil podem ser verificados, a cada execução do *crawler*. Nessa primeira versão, apenas os repasses declarados oriundos de fundos públicos são visualizados. Deve-se ressaltar que a plataforma 72 Horas surge não só reforçando o uso dos dados disponibilizados pelo TSE como também serve de potencializador do *site* DivulgaCand, pois, assim que o usuário faz seu filtro de busca na plataforma 72 Horas, os resultados dentro

¹³ Disponível em: <https://azmina.com.br/reportagens/em-santa-catarina-61-das-candidatas-dizem-ja-ter-sofrido-violencia-politica-de-genero/>. Acesso: 10 jul. 2021.

¹⁴ Disponível em: <https://catarininas.info/em-santa-catarina-61-das-candidatas-dizem-ja-terem-sofrido-violencia-politica-de-genero/>. Acesso: 26 out. 2021.

¹⁵ *Idem*.

dos critérios de busca são apresentados e ranqueados por candidatura (do maior valor para o menor) e todos com o *link* para o DivulgaCand, conforme a figura abaixo.

Figura 1 – Print de página de busca por candidatos no site 72 Horas sem filtro

LISTAGEM DAS CANDIDATURAS

Dados filtrados com base no sistema do TSE: Todos os Estados, Todos os municípios, Todos os partidos, Todos os fundos, Todos as cores ou raças, Todo o período

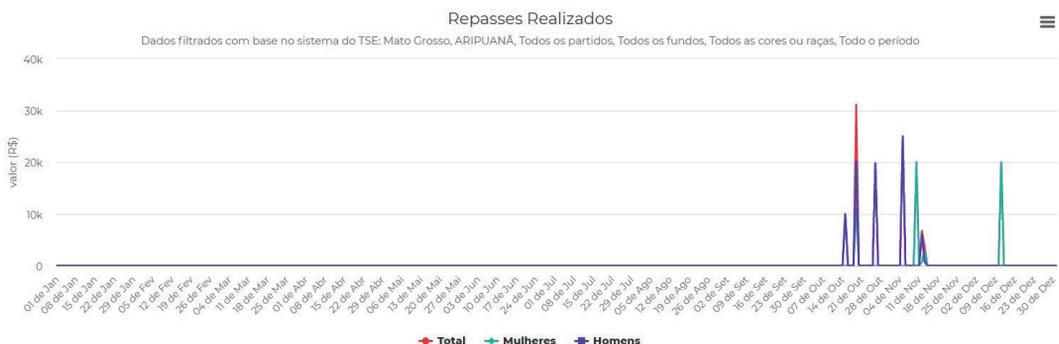
 BRUNO COVAS - PSDB - Concorre a Prefeito 17 transferências SÃO PAULO, São Paulo Total: R\$ 16.447.876 VER NO TSE	 BRUNO REIS - DEM - Concorre a Prefeito 28 transferências SALVADOR, Bahia Total: R\$ 12.176.500 VER NO TSE	 JOÃO CAMPOS - PSB - Concorre a Prefeito 24 transferências RECIFE, Pernambuco Total: R\$ 9.918.320 VER NO TSE
 EDUARDO PAES - DEM - Concorre a Prefeito 12 transferências RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro Total: R\$ 9.372.021 VER NO TSE	 SARTO - PDT - Concorre a Prefeito 5 transferências FORTALEZA, Ceará Total: R\$ 7.000.000 VER NO TSE	 RAFA ZIMBALDI - PL - Concorre a Prefeito 12 transferências CAMPINAS, São Paulo Total: R\$ 6.560.500 VER NO TSE
 JOICE HASSELMANN - PSL - Concorre a Prefeito 5 transferências SÃO PAULO, São Paulo Total: R\$ 6.065.000 VER NO TSE	 MARILIA ARRAES - PT - Concorre a Prefeito 20 transferências RECIFE, Pernambuco Total: R\$ 6.052.689 VER NO TSE	 ALFREDO NASCIMENTO - PL - Concorre a Prefeito 3 transferências MANAUS, Amazonas Total: R\$ 6.020.000 VER NO TSE

[PRÓXIMO >](#)

Nesse caso, não se usou filtro, ou seja, estão sendo considerados nessa visualização todos os estados, todos os municípios, todos os partidos, todos os fundos, todas as raças e gêneros. Na visualização do ranqueamento, também aparece o número de transferências declaradas e o valor total.

Supondo que quiséssemos saber no Estado do *Mato Grosso*, no Município de *Aripuanã* como foi a distribuição de repasses, considerando todos os partidos, fundos e etnias. O resultado do filtro aplicado ficaria conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 1 – Fluxo dos repasses realizados. O eixo vertical são os valores e o horizontal, os dias. A linha verde-claro são as mulheres; a azul-roxeada, os homens; e a linha vermelha, a somatória



Logo abaixo aparece o valor acumulado total e os valores acumulados entre os gêneros (considerando os filtros em questão).

Nota-se que, no gráfico anterior, o foco são os fluxos, ou seja, as distribuições dos valores no tempo e, na visualização que se segue, o foco são os valores acumulados, totais e por gênero.

Figura 2 – Valores acumulados dos repasses para o gênero feminino e para o gênero masculino



Figura 3 – Visualização de página da listagem de candidaturas com filtros aplicados

LISTAGEM DAS CANDIDATURAS

Dados filtrados com base no sistema do TSE: Mato Grosso, ARIPUANÃ, Todos os partidos, Todos os fundos, Todos as cores ou raças, Todo o período

The figure shows a grid of nine candidate listings, each with a profile picture, name, party, position, number of transfers, location, and total value. Each listing has a "VER NO TSE" button. At the bottom center, there is a "PRÓXIMO >" button.

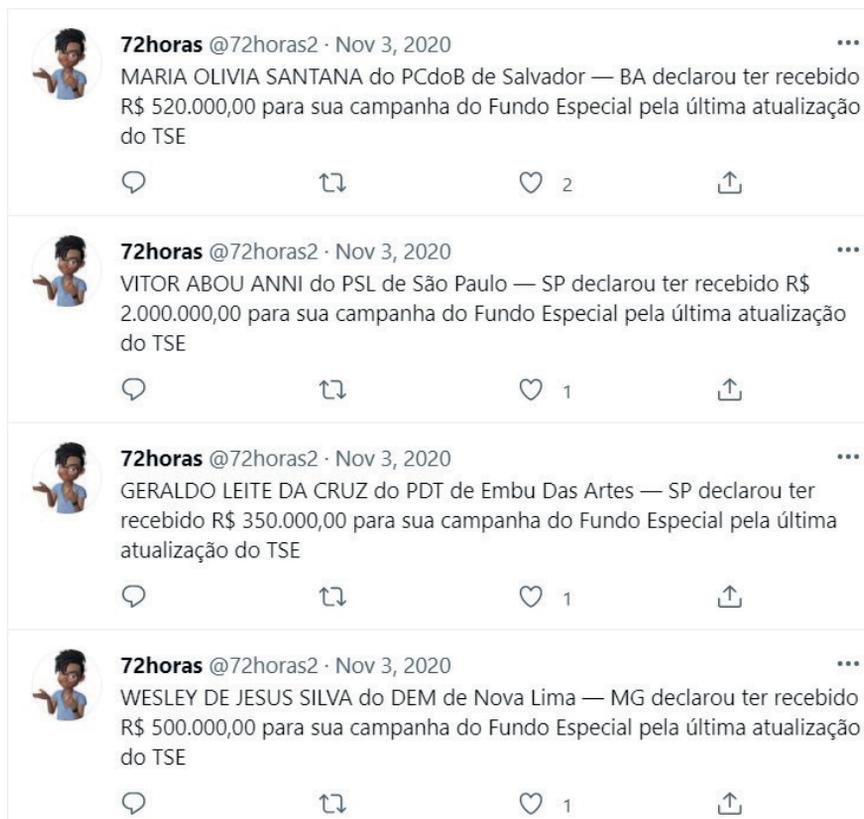
Name	Party	Position	Transfers	Location	Total (R\$)
SELUIR	PSDB	Concorre a Prefeito	2	ARIPUANÃ, Mato Grosso	39.979
ADELMO	DEM	Concorre a Prefeito	1	ARIPUANÃ, Mato Grosso	25.000
EDNILSON FAITTA	MDB	Concorre a Prefeito	1	ARIPUANÃ, Mato Grosso	19.800
CAXETA	PP	Concorre a Vereador	3	ARIPUANÃ, Mato Grosso	10.890
CLAUDINEY GONÇALVES	Republicanos	Concorre a Vereador	2	ARIPUANÃ, Mato Grosso	890
EDIVALDO ROOS	PP	Concorre a Vereador	2	ARIPUANÃ, Mato Grosso	890
SIMONE SALDANHA	PP	Concorre a Vereador	2	ARIPUANÃ, Mato Grosso	890
ENGENHEIRO LUIZ MARTINELLI	PP	Concorre a Vereador	2	ARIPUANÃ, Mato Grosso	890
JÔ DA CASAI	Republicanos	Concorre a Vereador	2	ARIPUANÃ, Mato Grosso	890

Nessa visualização, fez-se o *ranking* (em ordem decrescente) a partir dos filtros aplicados, que, nesse exemplo, são o Estado de Mato Grosso, Município de Aripuanã, todos os partidos,

todos os fundos, todas as etnias e todo o período. Caso o usuário clique no botão “ver no TSE”, ele será direcionado para a página da candidata ou candidato no *site* DivulgaCand.

Além dessa visualização amigável, e considerando conceitos de usabilidade no *front-end* da plataforma, o *site* 72 Horas agrupa informações coletadas na API para o abastecimento de notificações no processo Really Simple Syndication (RSS), no Twitter. O perfil nessa rede social é o da Antonieta¹⁶, que tuita automaticamente qualquer recebimento de repasse acima de R\$300.000,00.¹⁷ Abaixo, o exemplo de algumas “tuitadas” feitas pela *bot* Antonieta. Com isso, qualquer eleitor, incluindo jornalistas e as próprias candidatas e candidatos, podem ficar sabendo, praticamente em tempo real, quando, quanto, de qual fundo e quem declarou recebimento de recursos públicos acima de um valor de corte (que, nesse primeiro momento, optou-se pelos R\$300.000,00). Se o valor de corte fosse muito baixo, seriam milhares de tuítes ao longo da campanha. Melhorias e refinamentos devem ser atualizados nas próximas versões.

Figura 4 – Antonieta comenta em seu perfil no Twitter



¹⁶ Em homenagem à Antonieta de Barros, jornalista, educadora, política e primeira mulher negra eleita no Brasil que lutou pela emancipação feminina, educação para todos e valorização da cultura negra.

¹⁷ <https://twitter.com/72horas>. Acesso em: 26 out. 2021.

Nos exemplos acima, você pode ver alguns dos tuítes feitos pela Antonieta no dia 3 de novembro de 2020. Deve-se considerar os diversos meios e os diferentes públicos como estratégias pensadas para o engajamento e a participação cidadã.

Muitos eleitores ainda não conhecem os *sites* do TSE, não entendem direito as regras do jogo e não sabem como acompanhar o processo. Quando diversificam-se os meios e formatos e são oferecidas diferentes possibilidades, aumenta-se a chance de engajamento e participação. Isso é aplicado não só aos eleitores, mas às mais de 500 mil candidaturas presentes no pleito de 2020.

Na relação direta com pesquisadores e mídia, entre outros usuários que enviaram perguntas por *e-mail*, buscou-se responder e ilustrar questões como:

- “De que modo estão sendo distribuídos de fato os repasses financeiros por gêneros?”;
- “Como os 2,034 bilhões de reais (FEFC) foram distribuídos entre as etnias, entre os partidos, entre os municípios e entre os gêneros?”;
- “Existe um padrão?”;
- “Existem pontos que destoam do todo?”;
- “Há casos de recebimento de fundo público e de um ou nenhum voto?”;
- “Quantos casos?”.

A distribuição do Fundo Eleitoral deve ser feita proporcionalmente entre os partidos, conforme os critérios estabelecidos na legislação. Em geral, partidos com mais representantes nas casas legislativas recebem parcela maior do montante. Os indicadores abaixo demonstram o resultado da distribuição dos montantes destinados às candidaturas das últimas eleições municipais.¹⁸

Os valores acumulados declarados por campanhas que receberam algum recurso público (FEFC ou FP) estão listados na figura abaixo.¹⁹

¹⁸ Dados da plataforma 72 Horas filtrados com base no sistema do TSE. Todos os estados, todos os municípios, todos os partidos, todos os fundos, todas as cores ou raças. Disponível em: <https://72horas.org/>. Acesso em: 26 out. 2021.

¹⁹ Dados atualizados em 11/3/2021.

Valores acumulados de repasses e número de candidaturas que prestaram contas

- **Valor acumulado dos repasses:**
R\$2.008.622.257
 - **Valor acumulado de repasses do Fundo Eleitoral:**
R\$1.874.055.249
 - **Valor acumulado de repasses do Fundo Partidário:**
R\$134.567.008
 - **Número de candidaturas prestadoras de contas (declararam algum repasse de fundo público):**
173.691
- Observação: apenas 33% do total de candidaturas aptas declararam ter recebido, durante a campanha, algum recurso público.

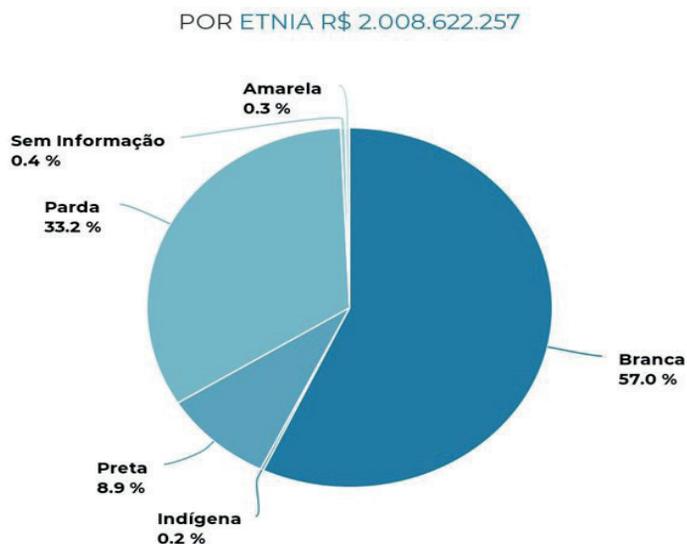
Figura 6 – Como os grandes números acumulados aparecem



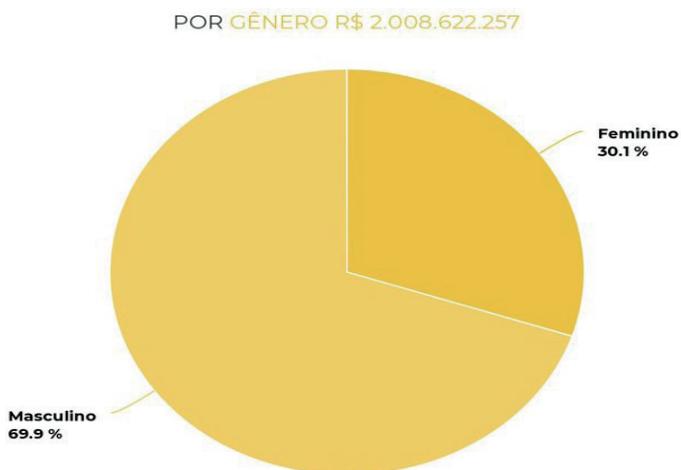
Logo após a visualização dos valores totais juntamente com os acumulados dos repasses declarados²⁰ do FEFC e FP, apresentam-se os gráficos que se seguem com os valores recortados por etnia, gênero, partido e estados.

²⁰ Deve-se salientar que os valores são referentes aos declarados pelas candidaturas, ou seja, são contabilizados no recebimento dos recursos. Para uma análise detalhada, é importante considerar que existem as transferências entre candidatos e diretórios de diferentes partidos.

**Gráfico 2 – Recorte automatizado do total dos repasses declarados por etnia
(R\$2.008.622.257)**



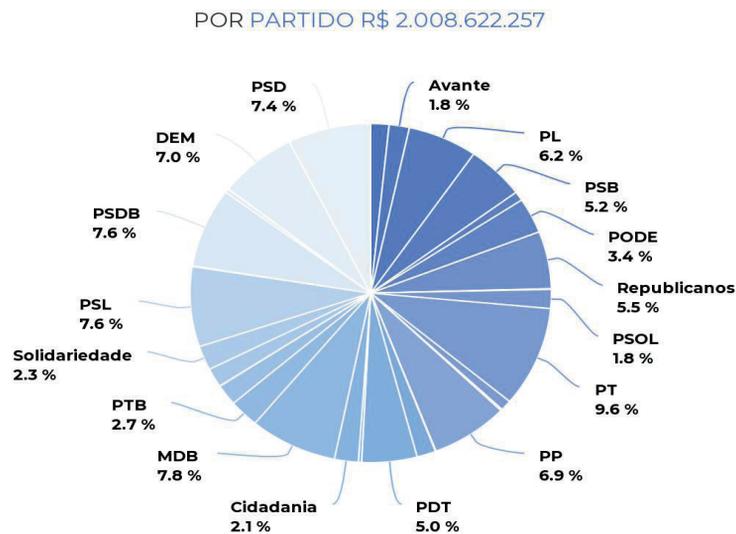
**Gráfico 3 – Recorte automatizado do total dos repasses declarados por gênero
(R\$2.008.622.257)**



**Gráfico 4 – Recorte automatizado do total dos repasses declarados por estado
(R\$2.008.622.257)**

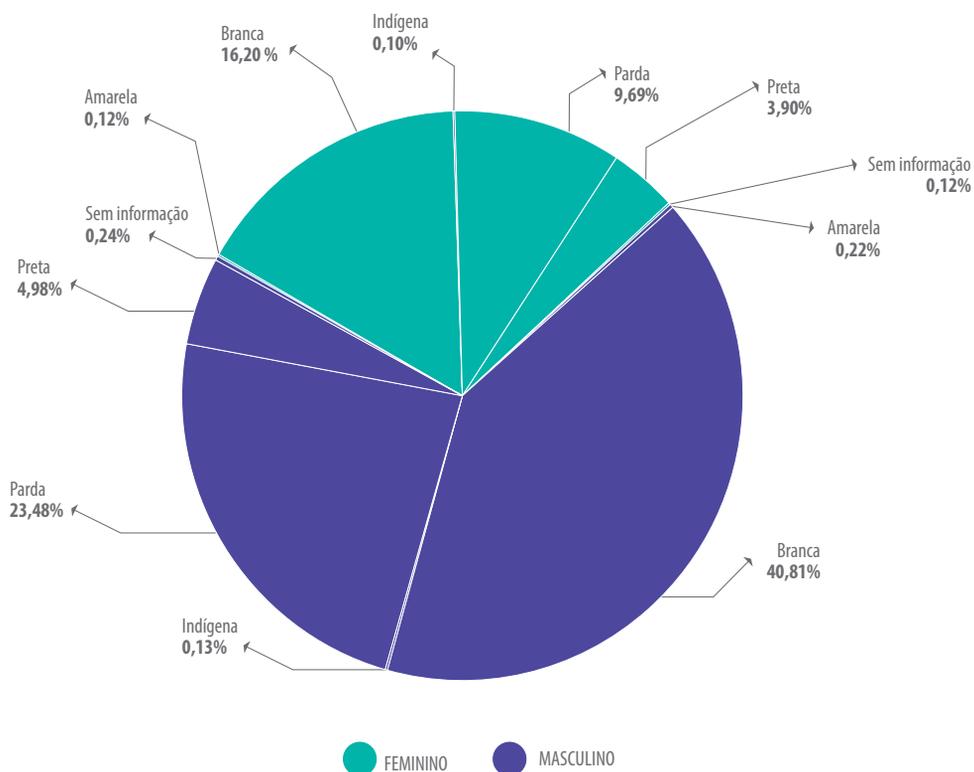


**Gráfico 5 – Recorte automatizado do total dos repasses declarados por partido
(R\$2.008.622.257)**



São centenas as possibilidades de leitura e entendimento dos dados. A partir dos dados, montou-se uma série de relatórios. Na figura a seguir, apresentam-se os valores declarados, integrando-se duas categorias: etnia e gênero.

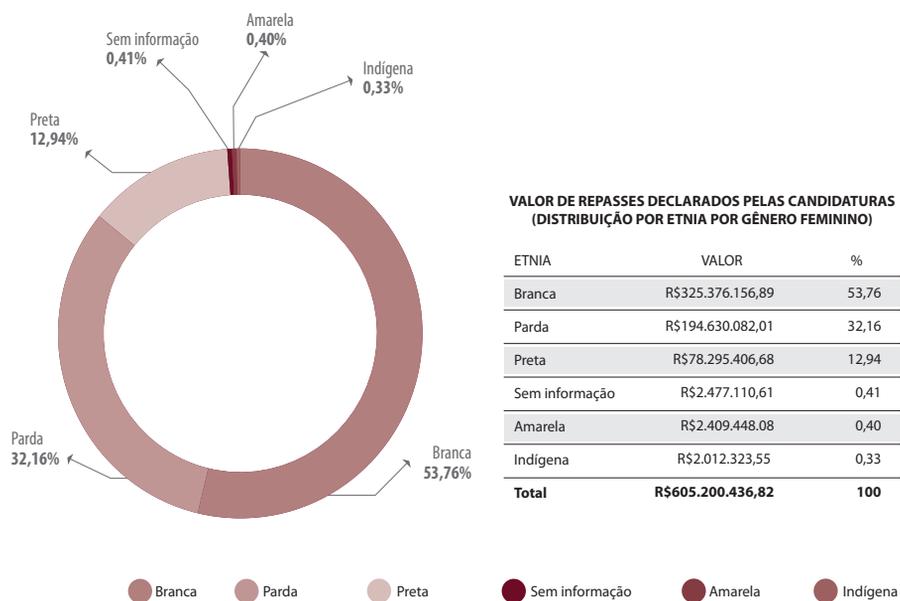
**Gráfico 6 – Valor de repasses declarados pelas candidaturas
(distribuição por etnia por gênero)**



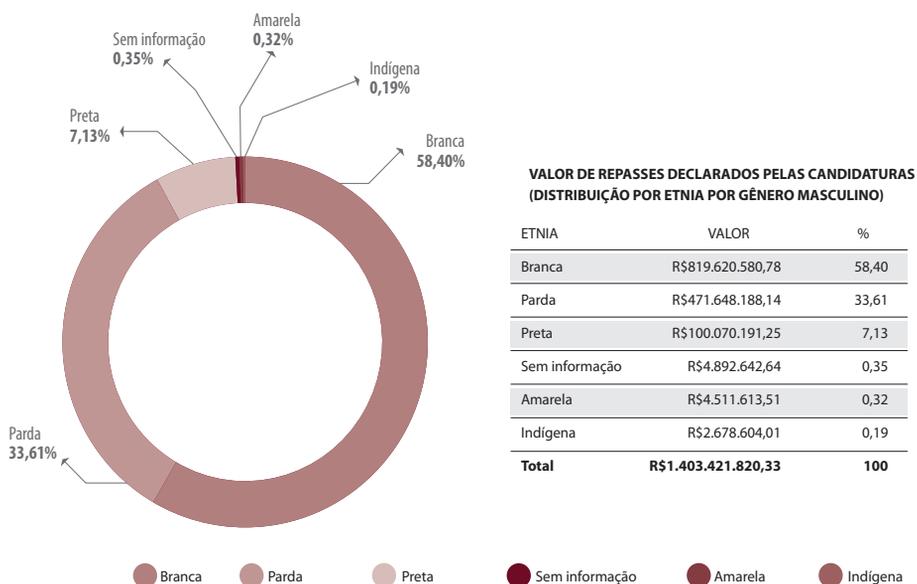
**VALOR DE REPASSES DECLARADOS PELAS CANDIDATURAS
(DISTRIBUIÇÃO POR ETNIA POR GÊNERO)**

GÊNERO	ETNIA	VALOR	%
Feminino	Amarela	R\$2.409.448,08	0,12
Feminino	Branca	R\$325.376.156,89	16,20
Feminino	Indígena	R\$2.012.232,55	0,10
Feminino	Parda	R\$194.630.082,01	9,69
Feminino	Preta	R\$78.295.406,68	3,90
Feminino	Sem informação	R\$2.477.110,61	0,12
Masculino	Amarela	R\$4.511.613,51	0,22
Masculino	Branca	R\$819.620.580,78	40,81
Masculino	Indígena	R\$2.678.604,01	0,13
Masculino	Parda	R\$471.648.188,14	23,48
Masculino	Preta	R\$100.070.191,25	4,98
Masculino	Sem informação	R\$4.892.642,64	0,24
Total		R\$2.008.622.257,15	100

**Gráfico 7 – Valor de repasses declarados pelas candidaturas
(distribuição por etnia por gênero feminino)**

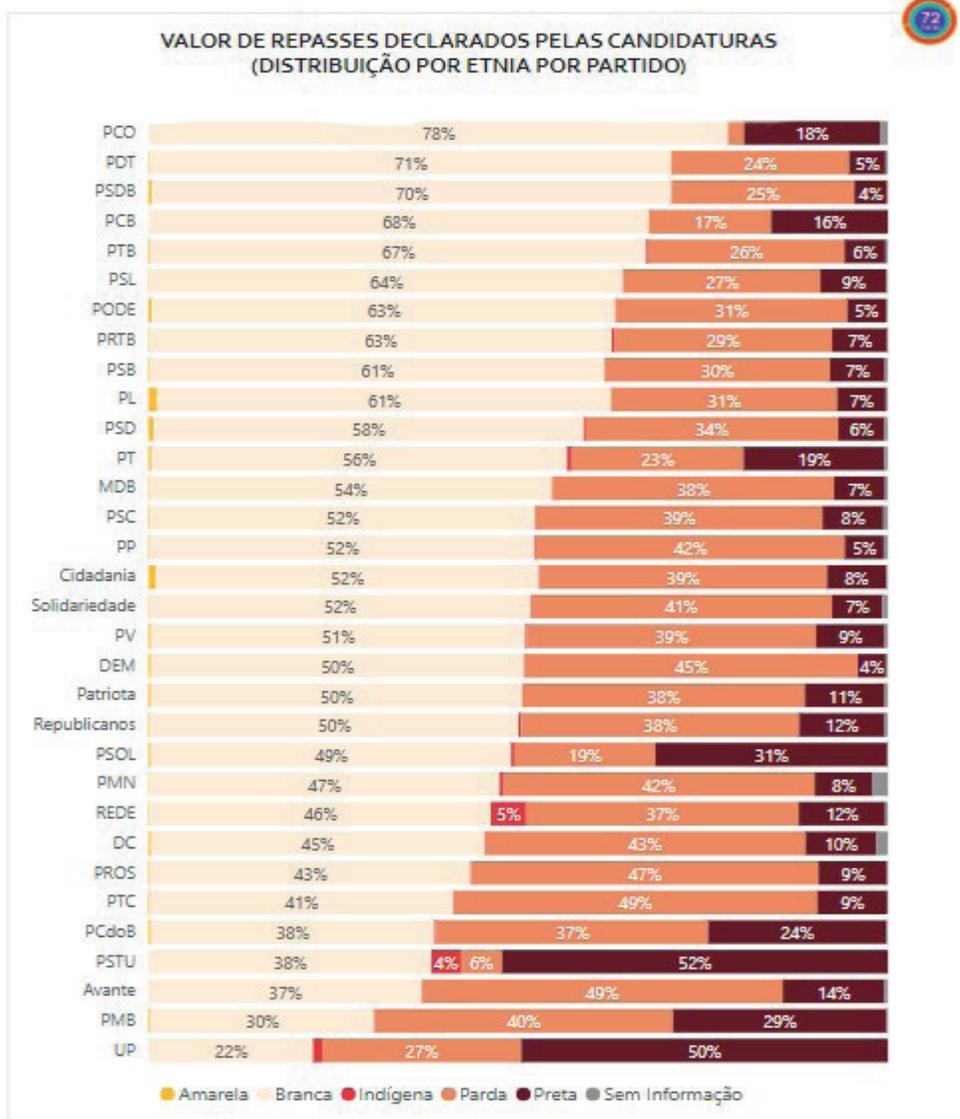


**Gráfico 8 – Valor de repasses declarados pelas candidaturas
(distribuição por etnia por gênero masculino)**



Por esses indicadores, pode-se aferir o quanto é necessário tornar claras e justas as regras que cada partido estabelece para a aplicação dos recursos públicos por cota, fortalecendo o papel das candidaturas, dos movimentos, das organizações e da sociedade civil como um todo, no diálogo e nas propostas de parâmetros mais eficazes para o acesso e uso desses recursos, com base nos dados coletados.

Gráfico 9 – Recorte dos dados por partido e por etnia



Nota-se que a distribuição de valores entre as candidaturas que receberam algum repasse de fundos públicos é bastante desigual dentro de um mesmo partido e entre diferentes partidos.

O acesso aos recursos públicos é fundamental para tornar mais competitivas as candidaturas que hoje são sub-representadas nos espaços de poder e tomadas de decisões.

No balanço da eleição de 2020 das candidaturas, alguns indicadores merecem atenção. Veja:

- 69,9% do FP e do FEFC foram para candidaturas masculinas;
- 62% dos recursos públicos foram declarados por candidaturas brancas;
- 53% das cidades não terão nenhuma vereadora negra;
- 7% dos municípios não elegeram nenhuma mulher;
- 30 pessoas trans foram eleitas em todo o país;
- houve um caso de violência política a cada três horas na reta final das eleições;
- 23,1% foi a taxa geral de abstenção no Brasil (cerca de seis pontos percentuais acima de 2016).

Os índices acima apontam a importância de existir canais de escuta e a necessidade de replicação de modo a contribuir para o aperfeiçoamento democrático, como propostas para a revisão da Sistematização das Normas Eleitorais (SNE).²¹

A real candidatura por representatividade não é demonstrada nas eleições em 2020, haja vista que 52% da população brasileira é de mulheres, mas elas ocupam apenas 16% das vagas de vereadores. No Congresso Nacional, representam atualmente apenas 15% dos parlamentares.

Outro dado importante, embora nada animador, verificado em 2020 é que 12% dos municípios elegeram mulheres, mas constituem municípios menores. Portanto, apenas 7% de toda a população brasileira é governada por prefeitas.

2. Considerações finais

Há ainda grande desafio tratando-se de oportunidades de aprimoramento da cultura democrática e de educação política de nossa sociedade em rede.

Não se pode ignorar a necessidade do acesso e do uso da tecnologia como ferramenta fundamental para o incremento da participação política de todas as camadas da população. Contudo, é fundamental estarmos atentos para o fato de que a inclusão digital na educação política passa pela clareza de como funcionam os mecanismos de manipulação e pela monetização das

²¹ Cabe lembrarmos de que se trata de orientação relevante para a transversalidade proposta pelo Eixo VII.

plataformas que permitem também a propagação e o compartilhamento de *fake news* plantadas no jogo político de baixíssima qualidade e manipulador na formação da opinião.

Com relação à presença e representatividade das mulheres no cenário político, presenciamos muitas iniciativas no Brasil e no mundo todo.

Alguns fatos curiosos marcam a história da participação da mulher nas eleições. Em 1932, a mulher passa a votar, mas não todas: apenas as casadas e viúvas. Ou seja, a referência era o homem em relação ao estado civil de uma mulher.

Outro aspecto relevante a ser considerado é que, apesar de as mulheres terem crescido quase 50% na bancada (de 2014 a 2018), o Brasil caiu no *ranking* de participação da mulher nos Parlamentos. Estava em 108º lugar e, em 2021, encontra-se em 142º no *ranking* da União Interparlamentar (IPU), entre 199 países do mundo. Uma notícia desalentadora é que, na América Latina, entre 20 países, o Brasil ocupa o 18º lugar. Conforme Araújo²², na comparação com 2014, o Brasil deu um salto nas eleições legislativas de 2018, com um aumento de 51% na Câmara dos Deputados e de 36,67% nas Assembleias Legislativas. Saiu de 9,94% para 15,01% e de 11,33% para 15,49%, respectivamente. Ainda que existam melhorias no que diz respeito aos pleitos anteriores, o Brasil caminha muito lentamente em comparação a outros países e, por isso, retrocede em relação a eles.

Em 2020, nas eleições para as Câmaras de Vereadores, de 13,5% de mulheres eleitas foi para 16%, o que significa acréscimo de 18,5%. Porém, ainda segundo Araújo, isso significa “sair de patamares baixíssimos para patamares baixos”, em relação à tendência mundial que se direciona, certamente não sem obstáculos, à paridade.

É preciso que o Brasil lance mão de medidas que promovam a paridade entre homens e mulheres em todos os âmbitos, ou seja, realize medidas afirmativas para que a igualdade se dê de maneira concreta, para além de normas programáticas ou apenas formalmente igualitárias.

Queremos que os recursos cheguem em candidaturas que de fato possam representar a população brasileira. Cheguem nas maiorias minorizadas. Cheguem nas candidatas mulheres, nas mulheres e homens negros, nas candidatas indígenas, em candidaturas com necessidades especiais e, enfim, tornem os partidos, as campanhas, as regras do processo eleitoral mais transparentes, democráticas e representativas de uma população de mais de 210 milhões de pessoas.

Por isso, colocar luz sobre o processo eleitoral, promovendo transparência, entendimento e participação, faz-se urgente e necessário.

²² Clara Araújo, artigo de maio de 2021.

É fundamental para o amadurecimento de nossa democracia a participação cidadã mais ativa, não apenas no momento do voto, mas durante o processo eleitoral e após a definição dos representantes eleitos, no acompanhamento de seus mandatos.

Finalmente, é fundamental e deve ser fomentado que existam aplicações, como a plataforma 72 Horas, para trazer inovações e melhorias no sistema político e democratização no uso da tecnologia por todas as camadas da população. Vivemos num mundo conectado. Mais do que nunca, causas políticas e humanitárias fortalecem-se nas redes sociais, transformando mentalidades. Nesse sentido, garantir o acesso à internet, bem como a inclusão digital, é um passo de essencial importância para a educação política dos cidadãos.

Referências

ANDELINAS. Manifesto coletivo autônomo de mulheres pretas. **Geledés**, 13 jun. 2016. Disponível em: https://www.geledes.org.br/manifesto-coletivo-autonomo-de-mulheres-pretas/?gclid=Cj0KCQjwg8n5BRCdARIsALxKb96T3vbRn9yWHrjGAPY4JR8Kv46ya1vV8i4YeW0R6q3QcCZgsv_HZJkaAgLwEALw_wcB. Acesso em: 5 out. 2021.

ARAÚJO, Clara. As apostas atuais da política institucional na ampliação da presença de mulheres nos parlamentos brasileiros - algumas contribuições para o debate. Artigo. PDF. Disponível em: https://aterraeredonda.com.br/mulheres-nos-parlamentos/?doing_wp_cron=1638483584.2253649234771728515625. Acesso em: 1 fev. 2022.

ATENEA. **Brasil: onde está o compromisso com as mulheres?: um longo caminho para se chegar à paridade.** [201?]. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/09/ATENEA_Brasil_FINAL23Sep.pdf. Acesso em: 1 jul. 2021.

BARBIERI, Catarina Helena Cortada; RAMOS, Luciana de Oliveira (coord.). **Democracia e representação nas eleições de 2018: campanhas eleitorais, financiamento, diversidade de gênero: relatório final (2018-2019).** São Paulo: FGV Direito, 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27646/RELAT%c3%93RIO%20FINAL%202018-2019.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 5 out. 2021.

BRANDINO, Géssica; BRAGON, Ranier. Entenda a decisão do TSE sobre cota do fundo eleitoral para candidaturas de negros. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 ago. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/08/entenda-a-discussao-no-tse-sobre-cota-do-fundo-eleitoral-para-candidaturas-de-negros.shtml>. Acesso em: 4 out. 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/19504.htm. Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617 Distrito Federal**. Ação direta de inconstitucionalidade. Direito Constitucional e Eleitoral. Art. 9º da Lei 13.165/2015. Fixação de piso (5%) e de teto (15%) do montante do fundo partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para a aplicação nas campanhas de candidatas. Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido. Rejeição. Inconstitucionalidade. Ofensa à igualdade e à não-discriminação. Procedência da ação. Requerente: Procurador-geral da República. Intimado: Presidente da República. Relator: Min. Edson Fachin, 15 de março de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748354101>. Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de candidaturas e contas partidárias**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas eleitorais**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 4 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **FEFC – 2020**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-recalculo-do-fefc-para-as-eleicoes-2020-em-17-06-2020/at_download/file. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2020. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 6 out. 2021.

CALENDÁRIO do Programa de Aceleração do Desenvolvimento de Lideranças Femininas Negras: Marielle Franco. **Baobá**: fundo para equidade social, 21 mar. 2019. Disponível em: <https://baoba.org.br/calendario-do-programa-de-aceleracao-do-desenvolvimento-de-liderancas-femininas-negras-marielle-franco> Acesso em: 20 jun. 2020.

COM você, de olho nas eleições. **72 horas**, 10 mar. 2021. Disponível em: <https://72horas.org/>. Acesso em: 4 out. 2021.

ESPAÇO na política: proposta de projeto de lei reserva 50% das cadeiras no Legislativo para mulheres. **Globo Play**, 20 set. 2019. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/videos/t/>

sptv-1-edicao/v/espaco-na-politica-projeto-de-lei-reserva-50-das-cadeiras-no-legislativo-para-mulheres/7938445/. Acesso em: 5 out. 2021.

GUZZO, Morgani. Em Santa Catarina, 61% das candidatas dizem já ter sofrido violência política de gênero. **Catarinas**, 3 dez. 2020. Disponível em: <https://catarinas.info/em-santa-catarina-61-das-candidatas-dizem-ja-terem-sofrido-violencia-politica-de-genero/>. Acesso em: 5 out. 2021.

GUZZO, Morgani; FONSECA, Inara; AMANTE, Vandrezza; GUIMARÃES, Paula. Em Santa Catarina, 61% das candidatas dizem já ter sofrido violência política de gênero. Instituto **AzMina**, 27 jan. 2021. Disponível em: <https://azmina.com.br/reportagens/em-santa-catarina-61-das-candidatas-dizem-ja-ter-sofrido-violencia-politica-de-genero/>. Acesso em: 5 out. 2021.

SUB-REPRESENTAÇÃO na política e violência: conheça iniciativas que estão enfrentando desafios da pauta das mulheres. **Gife**, 2 mar. 2020. Disponível em: <https://gife.org.br/sub-representacao-na-politica-e-violencia-conheca-iniciativas-que-estao-enfrentando-desafios-da-pauta-das-mulheres/>. Acesso em: 5 out. 2021.

GUZZI, Drica. **Web e participação: a democracia no século XXI**. São Paulo: Senac, 2010.

GUZZI, Drica. **Do cultivo de si ao mundo distribuído**. São Paulo: Appris, 2020.

JORGE, André Guilherme Lemos; SOARES, Michel Bertoni. Financiamento eleitoral por pessoas jurídicas: A influência do poder econômico sobre a democracia. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 54, n. 216, p; 87-104, out./dez. 2017. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril_v54_n216_p87.pdf. Acesso em: 5 out. 2021.

MARQUES, Danusa. O que são as cotas para mulheres na política e qual sua importância? **Gênero e Número**, 13 set. 2018. Disponível em: <https://www.generonumero.media/o-que-sao-as-cotas-para-mulheres-na-politica-e-qual-e-sua-importancia/>. Acesso em: 13 jun. 2020.

MENDES, Adriana. Mais mulheres na política. **Forum**, [s. l.], 21 nov. 2019. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/blogs/potenciapolitica/mais-mulheres-na-politica/>. Acesso em: 5 out. 2021.

MENOS de 1% dos candidatos retêm 80% do fundo eleitoral. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 26 out. 2020. Disponível em: <https://www.vercapas.com.br/edicao/capa/folha-de-s-paulo/2020-10-26/>. Acesso em: 5 out. 2021.

PARTIDOS políticos resistem à transparência nos gastos. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 21 set. 2020. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/

politica/2020/09/757632-partidos-politicos-resistem-a-transparencia-nos-gastos.html.
Acesso em: 5 out. 2021.

PASSARINHO, Nathália. Candidatas laranjas: pesquisa inédita mostra quais partidos usaram mais mulheres para burlar cotas em 2018. **BBC Brasil**, 8 mar. 2019. Disponível em: bbc.com/portuguese/brasil-47446723. Acesso em: 4 out. 2021.

PESQUISA jornada da candidata, do vote nelas. **Im.pulsa**, 12 out.2020. Disponível em: <https://www.impulsa.voto/materials/jornada-da-candidata/>. Acesso em: 5 out. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Ministério Público. **Eleições limpas**: autoridades, partidos políticos e entidades da sociedade civil firmaram compromisso pela legitimidade, integridade, idoneidade e transparência nas Eleições em 2020. Disponível em: <https://eleicoeslimpas.mpsp.mp.br/eleicoes-limpas/compromisso.php>. Acesso em: 5 out. 2021.

VOTO da mulher. *In*: GLOSSÁRIO eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2012. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-da-mulher>. Acesso em: 5 out. 2021.

Vozes Femininas na Política www.observatoriodegenero.gov.br



Financiamento de campanhas e representação de minorias no Brasil: uma hipótese sobre ações, reações e efeitos não antecipados



FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS E REPRESENTAÇÃO DE MINORIAS NO BRASIL: UMA HIPÓTESE SOBRE AÇÕES, REAÇÕES E EFEITOS NÃO ANTECIPADOS

Bruno P. W. Reis¹

Propostas de mudanças em regras eleitorais sempre tramitam nos parlamentos mundo afora. No entanto, difícil é reunir as maiorias necessárias para aprová-las – afinal, há um natural – e saudável – viés de conservação das regras que elegeram os plenários legislativos. No Brasil, porém, apesar de vários impasses cercarem a discussão sobre mudanças no sistema eleitoral, é preciso admitir que a Câmara dos Deputados tem pautado insistentemente a matéria, com ou sem pressão externa, ao longo das últimas décadas. Não será exagero identificar, no Poder Legislativo brasileiro, um peculiar desapego, na comparação com outros parlamentos mundo afora, pela manutenção do sistema eleitoral vigente no país. Tem sido difícil, todavia, alcançar o consenso necessário em favor de qualquer mudança mais profunda específica – o que ainda tem sido dificultado pela intensa e crescente fragmentação, observada nas duas últimas décadas, dos plenários. Prejudicado pela fragmentação interna do Legislativo e pela falta de objetivos ou diagnósticos consensuais na sociedade, o debate, embora sempre retomado nos intervalos eleitorais, andou em círculos desde 2003 – quando uma proposta relatada pelo então Deputado Ronaldo Caiado exprimiu aquele que seria, por muito tempo, o último consenso provisório minimamente abrangente que os principais partidos lograriam alcançar na matéria – numa época, vale notar, com fragmentação parlamentar muito menor que a exibida agora.

De fato, apesar da dispersão observável no debate público, há indícios de certa guerra surda interna no Congresso Nacional quanto à agenda de eventual reforma eleitoral, e ela se trava em torno da regulação do financiamento das campanhas eleitorais. O *Relatório Caiado* claramente se pautava por um esforço de aprimoramento dos controles e imposição de restrição ao financiamento privado das campanhas eleitorais. E, desde então, suas proposições sempre retornam ao debate, usualmente trazidas por parlamentares assíduos na composição das sucessivas comissões dedicadas à chamada “reforma política”. De outra parte, o excêntrico sistema de *voto único não transferível*, conhecido no Brasil como *distritão*, sempre volta à pauta, trazido por certo *establishment* da Câmara. Proposto inicialmente por Michel Temer, o *distritão* foi agressivamente promovido por Eduardo Cunha em 2015, então presidente da Câmara, numa “queda de braço” bastante ostensiva com o Supremo Tribunal Federal (STF), que, naquele momento, procurava reduzir o peso do dinheiro ao declarar inconstitucionais as doações por pessoas jurídicas. Em direção contrária ao Relatório Caiado, o *distritão*, caso adotado, removeria o que resta do efeito de estruturas partidárias no processamento do resultado eleitoral, elegendo as candidaturas individuais mais votadas, independentemente de qualquer filtro por quocientes partidários. Em campanhas disputadas por centenas de

¹ Universidade Federal de Minas Gerais – Departamento de Ciência Política.

candidaturas individuais, corresponderia a uma consagração sem peias do efeito do dinheiro nas campanhas.

Ao remover, em 2015, os doadores que, até então, respondiam por cerca de 75% dos recursos usados nas campanhas eleitorais, o Supremo impôs derrota a ambos os lados da disputa interna ao Congresso Nacional. Não por acaso, o Legislativo rapidamente assimilou o golpe e reagiu com a criação de vultosos fundos públicos, que, em poucos anos, alcançariam valores bilionários. Independentemente do mérito intrínseco da iniciativa sob condições “normais”, deve-se reconhecer que, sob um contexto de impugnação dos principais doadores privados e processamento judicial mesmo de doações legais como prova de crime em processos de corrupção, o Congresso teria pouca escolha a não ser o maciço aporte de recursos públicos, até para evitar aumento drástico da influência de fundos ilegais. E foi o que se observou.

Ao fazê-lo, porém, o Congresso terminou por criar, de modo inadvertido, algo que é praticamente um novo sistema eleitoral. Em 2017, a pauta da reforma política finalmente saiu da paralisia em que se encontrava havia mais de uma década e apontou caminho discernível mediante um conjunto de providências que, conquanto tímidas (como o fim das coligações a partir de 2020 e uma progressiva cláusula de barreira para acesso a certas prerrogativas), sinalizaram com relativa clareza um horizonte de redução paulatina do número de partidos, com reversão moderada da tendência contrária de anos recentes. Acoplada a essas medidas, estava, aceita como fato consumado, a remoção do financiamento privado por pessoas jurídicas, compensada pela provisão dos fundos públicos.

Hoje, porém, parece claro que a mudança abrupta do perfil das fontes de recursos pode ter impacto mais fundo e rápido que as cautelosas mudanças produzidas em 2017 nas coligações e na cláusula de barreira. Se, de fato, tivermos inaugurado novo sistema, será pelo deslocamento drástico das fontes de recursos. O presente texto tenta descrever como isso pode se dar.

*

Do ponto de vista analítico, o tema do financiamento eleitoral claramente se divide em pelo menos três momentos, conforme se movimentam os recursos no sistema:

1. *a entrada* – afetada pela regulação das doações;
2. *a distribuição*;
3. *a prestação de contas* – em que se impõem questões de transparência, tempestividade etc.

Na discussão afeita à reforma política, sempre ocupou lugar central o primeiro tema, a *entrada de recursos*. Nela o STF fez sua intervenção mais brusca, banindo as pessoas jurídicas.

Sobre esse tema, de minha parte, em vários pequenos trabalhos, sempre conferi maior importância à natureza dos tetos que incidem sobre as doações que à origem do dinheiro. No caso brasileiro, os tetos proporcionais à renda do doador me parecem, modestamente, mais claramente inconstitucionais que as doações por pessoas jurídicas, banidas pelo Supremo.

A resposta do Congresso, com a criação dos fundos públicos, deu centralidade imprevista ao segundo tema, *a distribuição*. Nessa matéria, no ordenamento jurídico vigente até 2015, os partidos ou as coligações e seus respectivos comitês financeiros sempre gozaram de total autonomia ao decidirem sobre a destinação dos recursos doados, uma vez arrecadados. Agora, porém, quando o financiamento das campanhas eleitorais passa a abastecer-se basicamente de fundos públicos, cria-se um sistema que se presta com muito maior naturalidade à normatização legal do que quando baseado em doações privadas: doadores, afinal, devem reter o direito de dizerem a quem querem doar – ou tenderão a preferir não fazê-lo.

Admito minha resistência ao entendimento – cada vez mais consolidado – que equipara dirigentes partidários (ou legisladores eleitos) a agentes do Estado, funcionários públicos. Essa interpretação tem ganhado centralidade, na paisagem brasileira, pelo menos desde o julgamento da Ação Penal nº 470/2012 (caso do *mensalão*), quando o voto, em Plenário, por deputados foi a certa altura referido pelo decano da Corte como “ato de ofício”, portanto, como prova potencial em processo de corrupção. Não posso deixar de pensar que com isso se viola prerrogativa fundamental do livre exercício da representação política, com repercussões potencialmente graves que, desde então, me parecem ter se materializado em medida considerável.

Em princípio, legisladores não são funcionários da administração pública, mas representantes de interesses parciais (ideais ou materiais) disseminados na cidadania, legalmente investidos, pelo voto, da prerrogativa de representar tais interesses perante o Estado, no exercício do Poder Legislativo. Foram eleitos para representar as vontades dos cidadãos que os elegeram e só eles podem ser juízes dos atos praticados no exercício dessa representação. Os estímulos que recebem no exercício dos mandatos não devem ser entendidos como os salários de um servidor, mas como instrumentos de equalização da capacidade de exercício pleno do mandato por representantes que ali chegam com distintas disponibilidades de recursos próprios.

De modo análogo, parece-me que se o país decide prover os partidos políticos com fundos públicos é porque entende que essa provisão é um fim em si mesmo, para o bem da qualidade ou de certa equanimidade em sua capacidade de representação. De novo, apenas os eleitores podem julgar, com seu voto, a qualidade relativa do gasto feito por diferentes agremiações. Por isso, parece-me que, mesmo sem prejuízo da plena transparência desses gastos, o aparato do Estado deve se abster de sanções relacionadas à *qualidade* da gestão deles. Devemos evitar equiparar o dirigente partidário ao gestor de recursos públicos – e, sim, deve ser alto o ônus da prova para a responsabilização criminal de dirigente político pela gestão dos recursos partidários. Deve-se evitar que a arena judicial se anteponha em matérias cujo juízo poderá

caber precipuamente ao eleitorado, ou a Justiça tenderá a ver-se instrumentalizada pelos contendores da disputa política.

Outra questão *anterior* é a eventual provisão administrativa de parcelas de candidaturas e/ou de recursos, ou mesmo quotas de cadeiras a serem reservadas com orientação antidiscriminatória, em favor de grupos historicamente desprivilegiados ou minorizados na disputa pelos espaços institucionais de decisão política. Se se admite a importância e a justiça de quotas para membros de tais grupos em cursos universitários e no serviço público, com idêntica razão pode-se sustentar a implementação de tais instrumentos no preenchimento de posições de representação no sistema político, sem prejuízo da competição democrática por tais posições a partir de variadas plataformas político-partidárias.

Assim, concretamente, a súbita conversão do nosso regime de financiamento eleitoral, de um sistema privado fortemente concentrado em pouquíssimos, imensos doadores de setores muito específicos, para um sistema público apoiado em fundos bilionários, criou uma oportunidade imediata para a estipulação judicial de regras de *distribuição intrapartidária* dos recursos assim providos ao sistema partidário. Vários grupos minorizados, que haviam logrado abrir canais de interlocução judicial ao longo de batalhas de interpretação constitucional que tiveram lugar em décadas anteriores, puderam repor, intacta, a mesma *rationale* na interpelação do sistema partidário e eleitoral. É imensa – e provavelmente insubstituível – a oportunidade que se abriu para tais grupos com a impugnação das doações por pessoas jurídicas. A emergência de um sistema apoiado em fundos públicos abriu a porta por onde vai passar, de modo inevitável caso mantida, um aumento expressivo da representação de mulheres, negros, indígenas, LGBTQI+ e pessoas portadoras de deficiência. Um experimento político raro, que ninguém anteviu em 2015.

Hoje, a julgar pelo que transpira no noticiário, talvez essa percepção comece a disseminar-se, pois cogita-se a volta das doações por pessoas jurídicas, agora talvez com tetos nominais para as doações. Conceda-se que isso ainda poderia constituir-se em avanço em relação ao *status quo* prevalecente até 2014, desde que pelo menos esses novos tetos sejam baixos o bastante para impedir que se recomponham inteiramente os níveis tremendos de concentração das fontes até ali observados. Valores da ordem de grandeza de algo como 50 mil reais por pessoa jurídica e 5 mil por pessoa física por eleição poderiam viabilizar um mercado privado relevante de campanhas, sem deixar que doadores individuais voltem a se tornar autênticos patronos de campanhas inteiras, doando sozinhos fatia preponderante dos recursos. Diversamente, quando se cogita autorizar valores na casa das centenas de milhares de reais por doador, seja pessoa física, seja jurídica, em termos práticos será quase como se não houvesse teto, pois doações dessa ordem de grandeza são acessíveis apenas a pouquíssimos doadores, restaurando-se o quase monopólio de grandes doadores que prevaleceu até 2014.

Seja como for, porém, do ponto de vista dos grupos historicamente desprivilegiados e minorizados na disputa política, é bem claro que toda facilitação de doações privadas atuará em seu desfavor. A constituição de um sistema basicamente público os favorece, pela

viabilização da canalização administrativa de recursos para suas candidaturas, a partir de critérios previamente estipulados de equanimidade e de neutralização de privações arbitrárias formalmente reconhecidas. Nenhum sistema em que prevaleçam recursos privados poderá produzir efeito comparável, mesmo que se produza maior abundância de recursos para todos. Afinal, cada doador pode escolher para quem quer doar. E “a água corre para o mar”: à medida que doações privadas tenham maior peso, as assimetrias do mercado se fazem sentir com mais força, realimentando com naturalidade os padrões históricos de exclusão.

Contudo, com o sistema fortemente apoiado em fundos públicos, a dinâmica da distribuição já começa rapidamente a tomar forma distinta. Os tribunais ficam muito mais à vontade para estipular, a partir de princípios constitucionais, parâmetros para a distribuição de fundos públicos do que para restringir a livre destinação de doações privadas feitas dentro dos limites legais. Claro, ninguém pode dizer a um partido para privilegiar certas plataformas políticas em detrimento de outras. O partido pode até, legitimamente, dizer que quer priorizar *fulano* e não *beltrano*, convenções poderão sempre fazer prevalecerem certas lideranças sobre outras etc. No entanto, é mais difícil um partido dizer que quer manter, que faz questão de manter, 90% dos recursos para homens, e não mulheres; para brancos, e não negros etc. Vão estar, de fato já estão, sob pressão regulatória, apoiada em princípios constitucionais. Caso se mantenha o regramento em vigor, o cenário que se pode projetar é de uma expansão significativa da presença dessas minorias nos plenários legislativos – e de maneira curiosamente multipartidária, atravessando as clivagens entre os partidos, porque ela vai ter de ser cumprida em todas as listas. Uma vez que os primeiros efeitos dessas reservas de recursos comecem a se fazer sentir, tenderá a cristalizar-se uma *clientela sólida interessada em sua manutenção: uma importante coalizão de veto contra eventuais recuos futuros*.

Nesse cenário, talvez caiba até manifestar uma “pitada” de ceticismo quanto ao futuro da experiência recente dos mandatos coletivos. Há muitas e variadas experiências na área, ainda tateando em terreno institucional repleto de incertezas. Parece-me que cabe cautela quanto a suas perspectivas futuras. Elas emergiram em um momento de peculiar fragilidade dos partidos, com dezenas de legendas com assento no Congresso Nacional e com o sistema político em crise. Apareceram puxadas por minorias, que procuravam compensar a desvantagem no acesso a recursos com o apelo a múltiplos “puxadores de votos” atuando de modo paralelo. A partir da emergência e eventual consolidação do novo cenário aqui esboçado, porém, torna-se muito duvidoso que os mandatos coletivos venham de fato a beneficiar tais grupos no longo prazo: com quotas nas chapas, garantia de recursos etc., a dinâmica de alocação das cadeiras tende a mudar rapidamente. No novo quadro, deixa de haver razões claras para várias pessoas se aglutinarem em candidaturas coletivas em busca de uma cadeira quando essas mesmas pessoas passarão a ter recursos para viabilizarem várias candidaturas individuais competitivas simultâneas, em busca de várias cadeiras. Talvez se possa, porém, cogitar de sua institucionalização como instrumento explícito (e exclusivo) de ação afirmativa em favor de possíveis grupos que venham, no futuro, pleitear sua própria quota, enquanto não a obtêm.

Em contextos democráticos menos marcados por desigualdades tão fundas, o ideal seria, provavelmente, organizar o sistema de financiamento rumo à constituição de um mercado pujante de doações privadas (pessoas jurídicas incluídas), com fontes desconcentradas induzidas por tetos nominais baixos por doador, produzindo um sistema com raízes fincadas de modo difuso no corpo do eleitorado, na cidadania. Nas condições vigentes no Brasil, porém, é difícil divisar cenário alternativo na regulação do financiamento que possa, realisticamente, produzir impacto igualmente forte na representação de grupos desprivilegiados na política brasileira.



Conclusões gerais



CONCLUSÕES GERAIS

Os trabalhos do Grupo de Trabalho IV – Eixo Temático Financiamento de Campanha da primeira fase dos estudos de Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) tiveram por premissa identificar eventuais conflitos normativos, excessos ou falhas na legislação eleitoral em vigor que rege a matéria do financiamento de campanha.

O escopo do trabalho desenvolvido abrangeu as regras de financiamento de campanha em sua íntegra, contemplando os diplomas legais e normativos relativos à matéria em sua estrutura e disciplinamento, quais sejam:

- Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965);
- Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995);
- Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997);
- Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015;
- Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017;
- Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017;
- Lei nº 13.831, de 17 de maio de 2019;
- Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.650, de 17 de dezembro de 2015;
- ADI nº 5.617, de 15 de março de 2018;
- ADI nº 6.032, liminar deferida em decisão monocrática, de 16 de maio de 2019;
- Resolução-TSE nº 23.546, de 18 de dezembro de 2017;
- Resolução-TSE nº 23.553, de 18 de dezembro de 2017;
- Resolução-TSE nº 23.568, de 24 de maio de 2018;
- Resolução-TSE nº 23.575, de 28 de junho de 2018; e
- Instrução Normativa nº 1.774, de 22 de dezembro de 2017, da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

No início dos estudos dedicados à segunda fase dos trabalhos, nova análise foi realizada de forma complementar, dessa vez contemplando as regras legais da reforma eleitoral operada em 2019, a regulamentação elaborada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e a manifestação do Supremo Tribunal Federal (STF) relativa à aplicação proporcional de recursos públicos para financiamento de candidaturas negras.

Assim, passaram a integrar o exame, com o mesmo propósito de identificar inconsistências ou conflitos normativos, as regras que disciplinaram as eleições municipais de 2020 e os seguintes diplomas:

- Lei nº 13.877, de 27 de setembro de 2019;
- Lei nº 13.878, de 3 de outubro de 2019;
- Resolução-TSE nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019; e
- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 738, referendada em 2 de outubro de 2020.

Todos os dispositivos legais regulamentares citados foram analisados, contemplando desde a norma codificada mais importante do Direito Eleitoral – o Código Eleitoral – até as emblemáticas leis estruturantes e que têm por propósito a permanência no ordenamento jurídico (a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições), congregando a legislação das últimas reformas eleitorais que, além de produzirem alterações na legislação principal, produziram normas autônomas e em vigor. Por fim, o estudo adentrou a regulamentação operada pela própria Justiça Eleitoral.

O exame apresentou, em sua fase primeira, a identificação pontual e específica dos dispositivos que eventualmente apresentavam alguma inconsistência, produzindo o diagnóstico de exame de forma particularizada e também direcionada ao dispositivo apontado, sem ignorar, contudo, sua relação com outros dispositivos normativos e o impacto sistêmico de suas eventuais falhas.

Feitas essas considerações preliminares, é importantíssimo frisar que os estudos da Fase II incorporam, de forma muito valiosa, a percepção multidisciplinar sobre o tema, o que enriquece sobremaneira as fontes de pesquisa para todos quantos se debruçarem sobre a matéria do financiamento de campanha.

É evidente, no estudo levado a cabo por especialistas, o recorte imprescindível e focado nas questões relativas às minorias e na aplicação de fundos públicos no financiamento de campanhas.

Merecem relevo os trabalhos que ora compõem estes estudos, sobre os quais são destacados alguns aspectos considerados primordiais.

O relatório sobre financiamento proporcional de candidaturas negras e cotas raciais eleitorais como proposta interseccional, de autoria de Livia Sant’Anna Vaz e Irapuã Santana, bem evidencia a exclusão da minoria negra do processo político de acesso ao poder no Brasil. Por oportuno, do estudo realizado, são emblemáticos os dados que lá estão colacionados:

Em um país onde 56% da população é negra – categoria formada por pretos e pardos, de acordo com o critério adotado pelo IBGE –, apenas 17,8% dos parlamentares do Congresso Nacional se autodeclararam pretos ou pardos. Na Câmara, dos 513 deputados em exercício, 89 são negros. No Senado Federal, o cenário é ainda mais grave, já que a proporção de brancos é quase quatro vezes maior do que a de negros, na ordem de 64 para 17.

A partir de um olhar interseccional, é possível detectar que a exclusão de mulheres negras é ainda mais intensa: são 11 mulheres negras na Câmara dos Deputados e nenhuma no Senado.

Diante desse quadro, a questão que se coloca é se – aliadas à proporcionalidade dos recursos e de tempo de propaganda para candidaturas negras – as cotas raciais interseccionais são mecanismo adequado e suficiente para ampliar a participação negra, em especial de mulheres negras, nas eleições e nos cargos eletivos para os Poderes Legislativo e Executivo.

O reconhecimento da disparidade do financiamento de candidaturas negras operado pela resposta à Consulta nº 060030647, de 25 de agosto de 2020, em que o TSE determinou fosse observada a proporcionalidade na aplicação dos recursos públicos, respeitando-se a participação dessas candidaturas, foi, nesse aspecto, emblemático. Ainda que a Corte Superior não tenha decidido sobre a aplicação da regra para as eleições que se avizinhavam – 2020 –, decisão em sentido contrário foi proferida pelo STF ao julgar a ADPF nº 738, primeiramente em sede liminar e depois com o referendo do Plenário.

Em que pesem os efeitos singulares e positivos da medida, é preciso observar que a manifestação judicial culminou por produzir norma à míngua da regra legal cuja competência originária deveria ter sido efetivamente exercida pelo Poder Legislativo. Essa importante lacuna legal referente ao reconhecimento dos efeitos do racismo estrutural também na seara eleitoral possui regra expressa, no mesmo sentido das decisões judiciais proferidas, no projeto do novo Código Eleitoral¹, ainda pendente de apreciação final pelo Senado Federal.

No mesmo sentido do que apresentam os autores deste importante estudo, a medida que impõe a proporcionalidade no financiamento de candidaturas negras com recursos públicos impõe sejam adotados mecanismos de controle eficazes na identificação dessa condição pelos próprios candidatos, com a finalidade de que não se desvie a finalidade da norma ao se financiar indevidamente candidaturas brancas.

No que se refere ao estudo intitulado *A Saga das Doações Cidadãs nas Campanhas Eleitorais no Brasil*: controles, transparência e proteção de dados, de autoria de Eneida Desiree Salgado, Luiza Cesar Portella e Erick Kiyoshi Nakamura, é incontestável, no mesmo sentido dos estudos realizados, que o financiamento cidadão de campanhas eleitorais possa e deva ocorrer de forma absolutamente transparente e regular.

¹ Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 112, de 3 de agosto de 2021.

No entanto, ousa-se discordar do que afirmam os respeitados autores de que haveria “um desincentivo sistêmico ao financiamento por pessoas físicas, acentuado pelas regras eleitorais e pela atuação comumente mal focalizada dos órgãos de controle”. Discorda-se frontalmente, de igual sorte, da afirmação de que há “intimidação ocasionada pelo controle excessivo à participação social nas campanhas por meio de doações oriundas do eleitorado”.

Ora, as regras da participação democrática, dentre as quais se inserem aquelas que determinam como deve ocorrer o financiamento de campanhas eleitorais, são eminentemente incumbência do Poder Legislativo, que é o mesmo que outorga à mais alta instância da Justiça Eleitoral – o TSE – o poder regulamentar das disposições legais que aprova, com a finalidade precípua de conferir-lhes operacionalidade, viabilidade e coesão sistêmica. De tais premissas, a Corte Eleitoral não se afasta. O processo de produção das normas regulamentares é rigidamente observado, e é franqueada a participação social em audiências públicas para, ao final, com a manifestação preliminar da mais alta esfera do Ministério Público Eleitoral (MPE), apreciar todos os seus termos em sessão plenária.

Observado o devido processo legal em sua produção, por evidente, a norma estará sempre sujeita ao crivo de legalidade e de constitucionalidade, igualmente previstos no ordenamento jurídico brasileiro, ao qual a parte legitimada sempre pode recorrer.

Essas são as premissas das quais não se afastou o estudo realizado na fase primeira da SNE, considerando legítimas e válidas, porque emanadas de autoridade competente, as normas que examinou para identificar eventuais conflitos, lacunas ou excessos.

É nesse sentido que a crítica constante do estudo em foco, que tem como referência o art. 39, § 3º, II, da Lei nº 9.096/1995, merece reparo: opor-se ao recebimento de depósitos em espécie não configura mero atesto de “origem formal”. Muito pelo contrário. A permissão do recebimento de doações pelo depósito em espécie acaba por possibilitar que o depositante, e não a verdadeira fonte de financiamento, seja identificado, não sendo raras as vezes em que a Justiça Eleitoral se depara com essa situação (v.g., o depositante, mero intermediário, figura indevidamente como doador, o que se constata apenas na ocasião da aferição pela Receita Federal do cumprimento dos limites da doação realizada, que constata a incompatibilidade da renda com a doação efetuada). Ademais, a restrição ao uso de recursos em espécie no Brasil é, inclusive, objeto de ações específicas da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). Por tal razão, o expediente mereceu destaque nos estudos levados a efeito pelo Grupo de Trabalho (GT) em sua primeira fase.

Não se trata de imposição de dificuldade restritiva à efetiva participação do eleitorado, como faz crer o estudo ora em foco. Antes, trata-se de medida fundamental ao combate de estratégia largamente utilizada para lavagem de dinheiro e que possibilita o descumprimento das regras legais estatuídas na Lei das Eleições que disciplinam as fontes permitidas para o financiamento de campanhas no Brasil.

O mesmo estudo apresenta crítica, apontando contrariedade legal à obrigação de partidos emitirem, em períodos eleitorais, recibos de doação, e não recibos eleitorais. Ora, quando o TSE disciplinou que os partidos políticos deixavam de estar obrigados a emitir recibo eleitoral para emitir recibo de doação, nada mais fez do que conferir uniformidade operacional e transparência ao procedimento que já se realizava no interior dos partidos políticos e que em nada obstava a transparência ou gerava insegurança aos partidos políticos e aos doadores. Em oposição a essa interpretação, rememore-se que os partidos políticos – ao contrário dos candidatos – operam antes, durante e após as eleições e estavam sujeitos a procedimentos distintos e que causavam constantemente desnecessária e formal confusão: quando emitir recibos eleitorais e quando emitir recibos de doação. Qual é o principal objetivo da emissão de recibos (sejam eleitorais ou de doação)? É atestar o recebimento da doação. É outorgar prova ao doador de que fez a doação, nada mais. Para tanto, serve com maior segurança a emissão de documento que ateste o recebimento do recurso em procedimento regularmente operado pelo partido, para que não incorra em erros operacionais e inconsistências formais que podem ser evitadas. Não se trata, pois, de descumprimento legal, mas de reconhecimento de que a forma não se sobrepõe à finalidade, que, nesse caso, resta plenamente cumprida.

Ainda na seara dos recibos eleitorais, o estudo aponta uma inverídica presunção de fraude quando o GT, na Fase I dos estudos, propôs como solução, à ausência de obrigatoriedade de emissão de recibos eleitorais por ocasião do recebimento de recursos financeiros,

[...] empreender gestão com as instituições financeiras, de molde 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 de informações concomitante, o que pode ser operacionalizado pelo Núcleo de Inteligência.

Mais uma vez, por óbvio, não se trata de presunção de fraude, mas da necessária aferição da fonte doadora, eis que incumbe à Justiça Eleitoral, literalmente, verificar a regularidade das contas que lhe são prestadas (art. 30 da Lei nº 9.096/1995) e, sem a emissão de recibos eleitorais, não lhe resta outro meio senão o de aferir a origem dos recursos diretamente nos extratos bancários ou mediante o cruzamento de dados com informações públicas de posse do Estado. No que se refere aos extratos bancários, ressalte-se que estes são enviados sistematicamente pelas instituições financeiras à Justiça Eleitoral e, por vezes, por falhas operacionais, não identificam cabalmente os doadores, daí porque a proposição de gestão junto a essas instituições para que sejam entregues de forma completa, identificando todos os doadores.

Importantíssimo, ademais, registrar, no que toca à crítica ao que o estudo realizado apontou na Fase I quanto ao art. 23, § 4º, IV, da Lei nº 9.504/1997, que se refere especificamente ao financiamento coletivo, que teria sido “criada prévia e automática autorização para a quebra de sigilo bancário de donantes, o que viola a garantia constitucional vinculada à intimidade e à vida privada prevista no artigo 5º, incisos X e XII, da Constituição”, que se trata de flagrante equívoco.

É fundamental asserir que referido estudo não propôs a criação prévia de quebra de sigilo bancário mediante resolução. Ao introduzir o financiamento coletivo como meio de captação de doações de pessoas físicas, a lei possibilitou o uso de contas intermediárias pelas quais os recursos devem transitar. Tais contas bancárias, geralmente abertas pela instituição arrecadadora, são os meios pelos quais originariamente as doações são recebidas, para depois serem transferidas, antes da utilização, para as contas específicas de campanha eleitoral. Ocorre que apenas estas últimas são contas sem sigilo bancário, às quais a Justiça Eleitoral tem acesso aos respectivos extratos eletrônicos e onde incidem – de forma controlável – todas as regras de recebimento identificado de recursos, o que permite a aferição da licitude da fonte financiadora da campanha.

Apenas por ocasião da transferência dos recursos à conta de campanha eleitoral os doadores são identificados para a Justiça Eleitoral, de forma descritiva e sem elementos de aferição.

Em contas intermediárias de terceiros não incidem os controles típicos do Sistema Financeiro Nacional que permitem, posteriormente, avaliar a regularidade da fonte, sendo necessário, em caso de suspeita, a quebra do sigilo bancário, procedimento nem sempre exequível durante os procedimentos judiciais de exame de regularidade de contas.

Por esse motivo, o GT consignou na Fase I que, caso permanesse a arrecadação pela via do financiamento coletivo por meio de contas intermediárias, seria indispensável que a Justiça Eleitoral aperfeiçoasse os controles e a fiscalização sobre a identificação de tais doadores; e que as alternativas que poderiam minimizar a existência de contas intermediárias incluíssem procedimentos de auditoria de circularização, para confirmação de fontes, selecionadas em amostra probabilística, ou, ainda, a previsão de quebra de sigilo bancário sempre que a arrecadação de recursos se desse com o uso de contas intermediárias. Obviamente, por não desconhecer os procedimentos legais, não se propôs que eventual quebra de sigilo bancário ocorresse automaticamente por força de norma regulamentar. Evidentemente não. Qualquer quebra de sigilo, seja bancária ou fiscal, exige decisão judicial fundamentada e não é diferente nessa específica circunstância. Ademais, os procedimentos de quebra são possíveis e rigidamente disciplinados à autoridade judicial, notadamente quando indispensáveis à instrução plena dos feitos que tenha que julgar.

Por último, merece igualmente reparo a crítica relativa ao art. 10 do estudo da primeira fase, relativo à Resolução-TSE nº 23.546/2017, no que se refere aos procedimentos operacionais sugeridos para a comercialização de bens e realização de eventos por partidos políticos. A sugestão do grupo na Fase I restringiu-se, apenas e tão somente, a propor que idênticas regras operacionais, já consolidadas nos procedimentos de arrecadação de recursos disciplinados nas campanhas eleitorais pelos próprios partidos políticos, fossem aplicáveis também quando os recursos fossem arrecadados nessa modalidade para o seu financiamento ordinário. Não há, neste passo, nenhum “desvirtuamento da lógica do evento”, mas transparência e identificação cabal de doadores para viabilizar a aferição de licitude que incumbe à Justiça Eleitoral.

Essas são as ponderações julgadas imprescindíveis em relação às afirmações trazidas no estudo “A saga das doações cidadãs nas campanhas eleitorais no Brasil: controles, transparência e proteção de dados”, sem descuidar do nobre desiderato a que se propõe, no sentido de enaltecer a participação das pessoas físicas no financiamento de campanhas eleitorais.

Com referência ao estudo intitulado *Prestação de Contas e Eficiência do Controle Social*: uma proposta de aprimoramento do sistema eletrônico de gestão das contas, de autoria de Marilda de Paula Silveira, o trabalho apresenta importantíssimas contribuições com vistas à adoção de mecanismos de aperfeiçoamento do sistema de prestação de contas para que este incentive o controle social.

Merecem destaque do estudo levado a efeito as seguintes sugestões:

[...] i) a classificação dos itens acessíveis não cobre parte significativa das hipóteses legais que exigem controle; ii) aos itens *receitas* ou despesas disponibilizam apenas a lista com a origem dos recursos ou os destinatários do gasto, constando nome, valor, CNPJ/CPF e breve descrição do serviço prestado; iii) não há vinculação há qualquer documento ou indicação do caminho pelo qual se possa encontrar eventuais documentos comprobatórios; iv) documentos relacionados à prova da efetiva da prestação de serviços ou fornecimento de mercadorias somente são acessíveis apenas nos autos judiciais do processo; v) o acesso direciona o usuário para a movimentação processual do PJe (processo judicial eletrônico) que comunica as informações ao usuário por meio de termos técnicos; vi) apresentação das informações equivale à movimentação processual disponível para os advogados e, portanto, é extensa, complexa, exige conhecimentos jurídicos e prática judicial para compreensão da ferramenta; vii) o sistema de contas da Justiça Eleitoral não se organiza a partir de um identificador único, expondo dados a partir de planilhas disponibilizadas no *repositório de dados eleitorais*; viii) os dados não são disponibilizados em API, mas apenas por extensas tabelas.

A ponderar, no entanto, que a plataforma *DivulgaCandContas*, aliada à disponibilização integral de informações constantes do Processo Judicial Eletrônico (PJe), fornece rigorosamente todos os dados de arrecadação de recursos e de realização de gastos em acesso amplo, viabilizando inclusive a sua exportação para análises específicas. As informações que lá se encontram, notadamente no *DivulgaCandContas*, não se voltam precipuamente à análise técnica de contas. Para essa finalidade, a Justiça Eleitoral conta com sistema complexo de análise, de uso exclusivamente interno, que interage com diversos módulos internos e externos, viabilizando todas as espécies de confronto de dados possíveis. A plataforma *DivulgaCandContas* é voltada especialmente para o cidadão, concentrando todas as informações de uma determinada candidatura ou partido político.

A acrescentar, nesse aspecto, ser talvez fundamental ao processo de participação cidadã e controle social a conscientização da importância do processo político-partidário e dos processos eleitorais, de molde a despertar o interesse pela matéria e seus diversos matizes. Nesse ponto, promover a disseminação do conteúdo do financiamento de campanhas eleitorais

e de partidos políticos junto às escolas e às universidades pode ser importante ponto de partida para o engajamento verdadeiramente cidadão. Ações educativas e campanhas de divulgação de disponibilidade das informações podem contribuir de forma primordial para o verdadeiro controle de contas, feito por toda a sociedade e não apenas pela Justiça Eleitoral.

Drica Guzzi, no estudo intitulado *Acompanhamento Cidadão das Contas Públicas*, por sua vez, aponta, no mesmo norte, para a necessidade de “fomentar, de maneira crescente, a participação cidadã na política parlamentar do país”. Alude, em seu estudo, que:

A Lei Eleitoral em vigor continua favorecendo distorções no uso de recursos financeiros de candidaturas em termos de sua efetiva representatividade. Este continua sendo um dos principais desafios para a proposição de reformas e sistematização na prestação de contas, pelo pouco empenho na distribuição dos recursos públicos por parte dos partidos. Comparativamente aos demais países, o que mais sobressai no cenário nacional é a condição precária da participação formal das mulheres na política, âmbito em que a paridade de gêneros está mais distante.

Prossegue, afirmando que:

[...] é preciso criar condições para o avanço da educação política na escolha de seus representantes, passando pelo acesso e uso da tecnologia (inclusão digital) de modo a contemplar todas as camadas da população do processo eletivo.

A participação política das mulheres tem sido alvo, ao longo dos últimos anos, de importantes ações afirmativas consolidadas na legislação eleitoral e na jurisprudência, que estabelecem a necessidade de seu financiamento efetivo para conferir-lhes efetiva viabilidade política.

Destacam-se a obrigatoriedade legal, prevista no art. 44 da Lei nº 9.096/1995, de aplicação de recursos do Fundo Partidário na promoção à participação política feminina; a decisão do STF, consolidada na ADI nº 5.617, que obriga o efetivo financiamento de campanhas femininas com recursos do Fundo Partidário em percentual mínimo de 30% ou mais elevado, se houver percentual maior de mulheres concorrendo em campanhas eleitorais; e a resposta à consulta formulada ao TSE determinando que o mesmo critério seja observado para os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

No entanto, sem dúvida alguma, muito há a crescer nesse aspecto, e o acompanhamento cidadão de contas é fundamental para se alcançar a efetiva participação política de todos. Isso porque, mais do que a compulsoriedade na destinação de recursos para financiar campanhas femininas, é o efetivo conhecimento do financiamento de todas as campanhas eleitorais e dos critérios observados pelos partidos políticos para essa distribuição que permitirá que práticas democráticas sejam de fato instituídas no seio dos partidos políticos.

Equidade e viabilidade de efetiva participação política de minorias – não apenas formais – são propósitos a serem efetivamente perseguidos para o fortalecimento do regime democrático.

Se, por um lado, o acompanhamento cidadão de contas pode contribuir em muito para esse desiderato, é também fundamental que não apenas a educação política – alicerce indispensável à cidadania – mas também a efetiva inclusão digital sejam realidade cogente. Disponibilizar informações no mais alto grau tecnológico a cidadãos que não os conseguem acessar cria um descompasso brutal que afasta do cidadão o direito primário à informação.

De extrema importância, de igual sorte, é o estudo com que nos brinda Bruno P. W. Reis, intitulado *Financiamento de Campanhas e Representação de Minorias no Brasil*: uma hipótese sobre ações, reações e efeitos não antecipados. Acertadamente, o estudioso ressalta ser possível identificar, no Poder Legislativo brasileiro, “um peculiar desapego, na comparação com outros parlamentos mundo afora, pela manutenção do sistema eleitoral vigente no país”.

São inúmeras as reformas eleitorais que se sucedem a produzir, em anos ímpares, profundas alterações nas regras eleitorais que vigorarão apenas um ano depois, nas próximas eleições, para que, ato contínuo, sofram novas alterações para a eleição que se sucede. A aprovação de um novo Código Eleitoral, que ora tramita no Congresso Nacional, poderá contribuir para a estabilização das normas, caso não seja objeto de idênticos expedientes de alteração sucessiva.

O estudo aponta, ainda, que o fim das doações empresariais conduziu ao inevitável e expressivo aumento de recursos públicos financiadores de campanhas eleitorais. Afirma:

Hoje, porém, parece claro que a mudança abrupta do perfil das fontes de recursos pode ter impacto mais fundo e rápido que as cautelosas mudanças produzidas em 2017 nas coligações e na cláusula de barreira. Se de fato tivermos inaugurado novo sistema, será pelo deslocamento drástico das fontes de recursos.

O estudo conclui, ao final, que:

Em contextos democráticos menos marcados por desigualdades tão fundas, o ideal seria, provavelmente, organizar o sistema de financiamento rumo à constituição de um mercado pujante de doações privadas (pessoas jurídicas incluídas), com fontes desconcentradas induzidas por tetos nominais baixos por doador, produzindo um sistema com raízes fincadas de modo difuso no corpo do eleitorado, na cidadania. Nas condições vigentes no Brasil, porém, é difícil divisar cenário alternativo na regulação do financiamento que possa, realisticamente, produzir impacto igualmente forte na representação de grupos desprivilegiados na política brasileira.

No mundo inteiro, observam-se diferentes sistemas de financiamento de campanhas eleitorais: alguns eminentemente privados, outros públicos e alguns outros, como o brasileiro, mistos.

Por evidente, sempre que os recursos públicos se fazem presentes no financiamento de campanhas, incumbe a quem os recebe provar o seu correto uso, nos estritos termos para os quais foram concedidos. Mais do que isso, independentemente da composição dos recursos que

financiam campanhas eleitorais, o aspecto fundamental da questão é que as regras para todos estabelecidas devem ser por todos observadas, afastando-se a captação ilícita de recursos, os gastos eleitorais ilícitos e o abuso de poder econômico. A lisura do pleito depende disso. A legitimidade dos eleitos também.

Assim, à guisa de conclusão, ao tempo em que registro a elevada honra de participar dos trabalhos da SNE no âmbito do TSE, sob a coordenação do Ministro Edson Fachin, anoto também o privilégio de dividir com estudiosos de tantas áreas distintas as reflexões que ora são compartilhadas, na confiança de que a unanimidade não serve ao aprimoramento da democracia e de que apenas no embate de ideias e no exame aprofundado do ordenamento jurídico estão as luzes que apontam às soluções futuras. Que sejam profícuas. Que sejam participativas. Que sejam em benefício do cidadão.

Denise Goulart Schlickmann²

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. PLP nº 112, de 3 de agosto de 2021. Dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. Disponível em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2292163>. Acesso em: 1 out. 2021.

_____. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul 1965. Seção 1, p. 6746.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 out. 1997. Seção 1, p. 21.801.

_____. Lei nº 9.096, de 19.09.1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 set 1995. Seção 1, p. 14.552.

_____. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos

² Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Direito pela UFSC. Bacharel em Ciências Econômicas, Ciências Contábeis e Direito, também pela UFSC. Pós-graduada em Auditoria Governamental pela Fepese/UFSC e em Direito Eleitoral pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Membro do Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral. Secretária de Controle Interno e Auditoria do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE/SC). Conferencista na área de Direito Eleitoral. Autora da obra *Financiamento de Campanhas Eleitorais*, na décima edição, pela Editora Juruá. Coautora das obras *Tratado de Direito Eleitoral*, pela Editora Fórum, *Tópicos Avançados de Direito Processual Eleitoral*, pela Editora Arraes, e *Dicionário das Eleições*, pela Editora Juruá. Organizadora e coautora da obra *Questões Eleitorais Contemporâneas: uma análise por servidores da Justiça Eleitoral*, pela Editora Plácido.

e incentivar a participação feminina. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 set. 2015. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 out. 2017. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 out. 2017. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 13.831, de 17 de maio de 2019. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 mai.2019. Seção 1, p. 1.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 4.650, Brasília, DF, 17 de dezembro de 2015. **Diário de Justiça Eletrônico n. 34**, 24 fev. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 5.617, Brasília, DF, 15 de março de 2018. **Diário de Justiça Eletrônico n. 57**, 23 mar. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na arguição de descumprimento fundamental nº 738, Brasília, DF, 5 de outubro de 2020. **Diário de Justiça Eletrônico n. 260**, 29 out. 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. CtaEl - Consulta nº 060030647, de 25 de agosto de 2020. **DJE-TSE n. 199**, Brasília, DF, 5 out 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.032, Brasília, DF, Liminar deferida em decisão monocrática, 16 de maio de 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, 17 mai. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Regulamenta o disposto no Título III da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos. Resolução nº 23.546, de 18 de dezembro de 2017. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 27 dez. 2017. p. 2.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas Eleições de 2018. Resolução nº 23.553, de 18 de dezembro de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 2 fev. 2018. p. 316-346.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Resolução nº 23.568, de 24 de maio de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 29 jun. 2018. p. 51-53.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Altera a Resolução TSE nº 23.553, de 18 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Resolução nº 23.575, de 28 de junho de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 16 ago. 2018. p. 114-118.

_____. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Instrução Normativa nº 1.774, de 22 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a Escrituração Contábil Digital (ECD). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez. 2017. p. 45.



Anexo



RELATÓRIO SOBRE FINANCIAMENTO PROPORCIONAL DE CANDIDATURAS NEGRAS E COTAS RACIAIS ELEITORAIS COMO PROPOSTA INTERSECCIONAL

Lívia Sant'Anna Vaz¹

Irapuã Santana²

Resumo: o presente relatório parte da hipótese de que – no contexto dos direitos políticos no Brasil, inclusive numa perspectiva histórica – há necessidade de ações afirmativas para efetiva inclusão de pessoas negras em cargos eletivos, para os Poderes Legislativo e Executivo. Desse modo, apresenta-se – a partir da revisão das constituições, da legislação e da jurisprudência brasileiras no que tange aos direitos políticos da população negra – uma proposta de cotas raciais eleitorais interseccionais, apontando-se medidas a serem adotadas para garantir o aumento da representação negra nos cargos políticos.

Palavras-chave: cotas eleitorais; interseccionalidade; cargos políticos; população negra.

Abstract: This report starts from the hypothesis that – in the context of political rights in Brazil, including from a historical perspective – it is necessary to adopt affirmative action for the effective inclusion of black people in elective positions, for the Legislative and Executive Powers. In this way, based on the review of Brazilian constitutions, legislation and jurisprudence regarding the political rights of the black people, a proposal for intersectional racial electoral quotas is presented, pointing out measures to be adopted to guarantee the increase of black representation in political positions.

Keywords: electoral quotas; intersectionality; political positions; black people.

1. Introdução

O poder político é uma das esferas de atuação social mais importantes para a promoção de transformações estruturais nas sociedades. No entanto, até mesmo nas mais festejadas democracias do mundo, a desigualdade no acesso ao poder político é uma realidade que desafia a própria ideia de Estado democrático de direito.

¹ Promotora de Justiça no Ministério Público do Estado da Bahia. Atua na Promotoria de Justiça de Combate ao Racismo e à Intolerância Religiosa. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia. Doutoranda em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Nomeada uma das pessoas de descendência africana mais influentes do mundo, na Edição Lei & Justiça.

² Doutor em Direito Processual pela UERJ. Ex-Assessor de ministro no STF e no TSE. Advogado voluntário da Educafro. Colunista do jornal *O Globo*. Procurador do Município de Mauá/SP.

No Brasil, é evidente o processo histórico de alijamento de determinados grupos dos espaços de poder político, ainda ocupados, quase que exclusivamente, por homens brancos.

Se, como proclamam os movimentos negros no Brasil, “não há democracia com racismo”, como pensar a superação da sub-representação de pessoas negras nas Casas Legislativas brasileiras, notadamente no Congresso Nacional?

Em um país em que 56% da população é negra – categoria formada por pretos e pardos, de acordo com o critério adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, apenas 17,8% dos parlamentares do Congresso Nacional se autodeclaram pretos ou pardos. Na Câmara, dos 513 deputados em exercício, 89 são negros. No Senado Federal, o cenário é ainda mais grave, uma vez que a proporção de brancos é quase quatro vezes maior do que a de negros, na ordem de 64 para 17.

A partir de um olhar interseccional, é possível detectar que a exclusão de mulheres negras é ainda mais intensa: são 11 mulheres negras na Câmara dos Deputados e nenhuma no Senado Federal.

Diante desse quadro, a questão que se coloca é se – aliadas à proporcionalidade dos recursos e do tempo de propaganda para candidaturas negras – as cotas raciais interseccionais são mecanismo adequado e suficiente para ampliar a participação negra, em especial de mulheres, nas eleições e nos cargos eletivos para os Poderes Legislativo e Executivo.

Para tanto, o presente relatório adotou como metodologia uma revisão das constituições, da legislação e da jurisprudência brasileiras no que tange aos direitos políticos de grupos historicamente vulnerabilizados, a partir de um olhar interseccional, buscando identificar possíveis medidas a serem adotadas para garantir o aumento da representação negra nos cargos políticos.

2. Direitos políticos e discriminação racial indireta na história brasileira

Desde a primeira eleição ocorrida na *terra brasilis* – realizada em 1532 para a Câmara Municipal de São Vicente – até o último pleito eleitoral de 2020, o direito ao voto sofreu, ao longo da história do Brasil, diversas transformações. No entanto, a partir de uma análise crítica, é possível perceber a tônica da colonialidade no processo de consolidação e difusão dos direitos políticos. Com efeito, pessoas negras foram historicamente alijadas do exercício do poder político pela ordem jurídica, por vezes diretamente, outras tantas indiretamente.

A discriminação racial indireta configura-se quando disposição, critério ou prática aparentemente neutros colocam indivíduos pertencentes a determinado grupo racial em situação de significativa desvantagem em comparação com outros grupos raciais. Em outras palavras, para além das hipóteses em que pessoas são tratadas de forma diretamente discriminatória, a discriminação racial também pode ocorrer quando pessoas em situações diferentes são

tratadas de forma idêntica, sem observância de suas peculiaridades e necessidades especiais, gerando, assim, um modo indireto de discriminação racial. Nesses casos, não é o tratamento dispensado que é mais ou menos favorável, e sim os seus resultados.

Assim, é possível afirmar que a ordem jurídica brasileira – ainda que, em grande medida, sob as roupagens da neutralidade – operou de modo a excluir pessoas negras da política, criando obstáculos para o gozo de seus direitos políticos, o que, associado às opressões entrelaçadas de raça, classe e gênero, tem impedido, até os dias atuais, o acesso do povo negro aos cargos políticos.

As ações afirmativas de caráter racial têm sido adotadas no Brasil desde o início dos anos 2000, notadamente para acesso ao ensino superior, com o estabelecimento de reserva de vagas para estudantes negros em universidades públicas. Com a Lei nº 12.711/2012, a legislação federal instituiu as cotas raciais/sociais em âmbito nacional. Dois anos depois, a Lei nº 12.990/2014 estabeleceu reserva de vagas para candidatos negros em concursos públicos federais.

Na esfera eleitoral, há precedente na ordem jurídica brasileira no que diz respeito a cotas de gênero para assegurar um percentual mínimo de candidaturas femininas. Com efeito, a Lei nº 9.504/1997 estabelece que

Art. 10. [...]

[...]

§ 3º [...] cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

[...].

Sendo mais específico quanto ao modo de consecução das cotas raciais na esfera política, o projeto originário do Estatuto da Igualdade Racial – Projeto de Lei nº 3.198/2000, de autoria do então Deputado Federal Paulo Paim – estabelecia:

Art. 21. Acrescente-se à Lei 9.504, de 30/09/97, art. 10º, um novo inciso com a seguinte redação:

“§ 4º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de sessenta por cento para candidaturas afro-descendentes”. Os demais incisos serão renumerados nesta sequência.

3. O financiamento proporcional de candidaturas negras segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Supremo Tribunal Federal (STF)

Em síntese, o TSE, em julgamento de consulta, reconheceu os efeitos do racismo estrutural na seara política, estabelecendo que todos os partidos políticos deveriam investir de maneira proporcional ao número de candidaturas negras existentes em suas respectivas legendas.

No entanto, com fundamento no art. 16 da Constituição Federal e no entendimento de que a inovação normativa jurisprudencial deveria respeitar o princípio da anualidade, concluiu-se, por voto da maioria dos ministros, que os efeitos da decisão deveriam incidir apenas a partir das eleições de 2022, por meio de oportuna resolução da Corte Eleitoral.

Diante desse último ponto, foi proposta arguição de descumprimento de preceito fundamental pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em nome da Educafro, com o objetivo de que o STF reconhecesse a imediata aplicação dos efeitos do julgamento do TSE na referida consulta. Em sede de decisão liminar, o Ministro Ricardo Lewandowski determinou “a imediata aplicação dos incentivos às candidaturas de pessoas negras, nos exatos termos da resposta do TSE à Consulta 600306-47, ainda nas eleições de 2020” (BRASIL, 2020) decisão confirmada posteriormente pelo STF.

4. Cotas raciais eleitorais: uma proposta interseccional

Para a conclusão deste relatório, diante de todo o histórico de exclusão de pessoas negras – notadamente de mulheres negras – dos espaços de efetivo exercício do poder político no Brasil e da persistência dos obstáculos à igualdade de oportunidades nessa seara, violando o direito à igualdade constitucionalmente preconizada³, evidencia-se a necessidade de adoção de ações afirmativas⁴.

No entanto, é preciso avaliar se a instituição de percentual mínimo de candidaturas negras nas listas partidárias – de modo semelhante ao que ocorre nas cotas eleitorais de

³ “Desse modo, uma perspectiva de ‘neutralidade racial’, ou colorblindness, que desconsidera as diferenças sociais entre negros e brancos, opera como uma forma de discriminação negativa indireta. O princípio da isonomia impõe, nesse contexto, uma discriminação positiva, em que o fundamento da desequiparação, bem como os fins por ela visados sejam constitucionalmente legítimos. [...] Ressalto que não tenho dúvidas de que a sub-representação das pessoas negras nos poderes eleitos, ao mesmo tempo que é derivada do racismo estrutural existente no Brasil, acaba sendo um dos principais instrumentos de perpetuação da gravíssima desigualdade social entre brancos e negros. Trata-se de um círculo extremamente vicioso, que afeta diretamente a igualdade proclamada na Constituição Federal e fere gravemente a dignidade das pessoas negras.” Trecho do voto do relator, Ministro Luís Roberto Barroso, na Consulta-TSE nº 0600306-47.2019.6.00.0000, p. 20.

⁴ “[...] Nesse contexto, são justificáveis interpretações e políticas estatais baseadas em discriminações positivas, sempre legítimas quando: (a) houver demonstração empírica de que a neutralidade do ordenamento jurídico produz resultados prejudiciais a determinados grupos de indivíduos, reduzindo-lhes as oportunidades de realização pessoal (viabilidade fática); (b) a discriminação positiva se prestar a promover objetivo expressamente contemplado no texto constitucional (viabilidade jurídica); e (c) a vantagem jurídica proposta for virtualmente idônea para reverter o quadro de exclusão verificado na realidade social, gerando mais consequências positivas do que negativas (viabilidade prática). Na presente hipótese, a interpretação que venha a permitir a efetivação da plena participação política das brasileiras e brasileiros negros produziria inúmeros resultados positivos, promovendo uma espécie de compensação pelo tratamento aviltante historicamente aplicado à população negra no Brasil (ideia de reparação), viabilizando acesso preferencial a uma plataforma importante para subsidiar o rearranjo das condições de funcionamento do processo social (ideia de redistribuição), atenuando, por meio do exemplo positivo, o sentimento de inferiorização causado pela rarefeita presença de pessoas negras em posições políticas de prestígio (ideia de reconhecimento) e qualificando nosso sistema político eleitoral e a própria Democracia pela incorporação de políticos com experiências de vida plurais (ideia de diversidade). O mapeamento dos indicadores sociais verificados no Brasil evidencia que a perpetuação intergeracional da desigualdade não constitui mero acaso, mas subproduto de um modelo estruturalmente injusto na distribuição das oportunidades.” Trecho do voto do Ministro Alexandre de Moraes na Consulta-TSE nº 0600306-47.2019.6.00.0000, p. 11-12.

gênero – é medida eficaz para o crescimento das oportunidades políticas de pessoas negras, ou se outros instrumentos são necessários para impactar de maneira significativa o perfil das Casas Legislativas brasileiras. Ademais, é preciso evitar que a instituição de cotas para pessoas negras venha a, mais uma vez, desconsiderar as opressões entrecruzadas que vulnerabilizam as mulheres negras, ampliando espaço para homens negros em detrimento delas.

Assim, apresenta-se uma proposta de cotas raciais interseccionais para candidaturas ao Poder Legislativo brasileiro, aliadas a outras medidas que assegurem a competitividade de candidaturas negras, bem como o controle social dos recursos e das autodeclarações raciais.

4.1. Cotas interseccionais para candidaturas negras

É medida imprescindível à ampliação da representação negra na política a instituição de cotas raciais. No entanto, devem ser consideradas na perspectiva interseccional, ou seja, de raça e de gênero, com um percentual mínimo para homens negros e, igualmente, para mulheres negras.

Propõe-se, então, um percentual mínimo de 20% e máximo de 60% – dividido igualmente entre homens negros e mulheres negras – de candidaturas negras por partido político, levando-se em consideração, para fixação do percentual, a proporção da população negra no respectivo ente federativo, segundo o último censo do IBGE.

4.2. Proporcionalidade no financiamento e no tempo de propaganda eleitoral para candidaturas negras

Para além da reserva de percentual mínimo de candidaturas negras (dividido igualmente entre homens e mulheres) em cada partido político, é preciso que este seja instado a investir de maneira proporcional nas candidaturas negras, assegurando, ainda, proporcionalidade de tempo nas propagandas eleitorais em rádio e TV. Caso contrário, é provável que se observe o mesmo efeito adverso ocorrido em relação às cotas eleitorais de gênero, quando os partidos políticos passaram a preencher o percentual exigido apenas formalmente, sem investimento efetivo nas candidaturas femininas.

4.3. Mecanismos de controle social dos recursos proporcionais e da autodeclaração racial

Como visto, após as decisões do TSE e do STF, que determinaram a proporcionalidade do financiamento e do tempo de rádio e TV para candidaturas negras, houve um histórico aumento no número de candidatos autodeclarados negros, aliado a uma significativa quantidade de candidatos que alteraram suas autodeclarações raciais.

Nesse contexto, é preciso atentar para a previsão de mecanismos de controle – especialmente controle social – tanto dos recursos públicos investidos nas candidaturas quanto das autodeclarações raciais dos candidatos, neste último caso, para impedir que os partidos

políticos preenchem o percentual mínimo reservado (cotas raciais) com candidaturas brancas, porém autodeclaradas negras.

4.4. Reserva de assentos para pessoas negras

Por fim, para que o sistema fique completo e sem espaço para burlas e violações, é também interessante a proposta da realização de reserva de assentos, na proporção mínima de 20%, das Casas Legislativas, sempre mantendo a perspectiva interseccional, de metade dos assentos para homens negros e metade dos assentos para mulheres negras.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.198**, de 2000. Institui o Estatuto da Igualdade Racial, em defesa dos que sofrem preconceito ou discriminação em função de sua etnia, raça e/ou cor, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2000. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19262>. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 ago. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112990.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 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/19504.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 738**. Brasília (DF). Processo ADPF 0102225-14.2020.1.00.0000. Acórdão. Referendo na Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Políticas públicas de caráter afirmativo. Incentivo a candidaturas de pessoas negras para cargos eletivos. Valores constitucionais da cidadania e da dignidade da pessoa humana. Igualdade em sentido material. Orientações constantes de resposta do Tribunal Superior Eleitoral à consulta formulada por parlamentar federal. Aplicação imediata para as próximas eleições. Não incidência do princípio da anterioridade ou anualidade (art. 16 da CF/1988). Mero procedimento que não altera o processo eleitoral. Precedentes. Medida cautela

referendada. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 5 de outubro de 2020. Diário da Justiça Eletrônico [do Supremo Tribunal Federal], Brasília, DF, n. 260, 29.10.2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 0600306-47**. Brasília (DF). Processo 0600306-47.2019.6.00.0000. Acórdão. Consulta. Reserva de candidaturas, tempo de antena e recursos para candidatas e candidatos negros. Conhecimento. Quesitos 1, 2 e 4 respondidos afirmativamente. Relator: Ministro Presidente Luís Roberto Barroso, 25 de agosto de 2020. Diário da Justiça Eletrônico [do Tribunal Superior Eleitoral], Brasília, DF, n. 199, 5 out. 2020.



Esta obra foi composta na fonte Noto Serif,
corpo 10 e entrelinhas de 14 pontos,
em papel Cartão Supremo 250g/m² (capa) e AP 75g/m² (miolo).



Tribunal
Superior
Eleitoral

SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS

FASE II

Na primeira fase, os estudos de Sistematização das Normas Eleitorais (SNE) tiveram por premissa identificar eventuais conflitos normativos, excessos ou falhas na legislação eleitoral em vigor que rege a matéria do financiamento de campanha. Isso contribuiu, fundamentalmente, para o desenvolvimento da segunda fase da presente pesquisa, cujo destaque foi a incorporação da percepção multidisciplinar sobre o tema.

Nesse sentido, orientado pela interdisciplinaridade, o presente livro, pautado em distintas fontes de pesquisa, destacou a equidade e a viabilidade de efetiva participação política de minorias – e não apenas formal – como propósitos a serem verdadeiramente perseguidos para o fortalecimento do regime democrático.

Denise Goulart Schlickmann
Coordenadora do Eixo Temático IV

ISBN 978-658746117-5



9

786587

461175