

Financiamento dos partidos políticos com recursos públicos

Francisco de Paula Schettini

*Consultor de Orçamento da Câmara
dos Deputados*

1. Introdução

Assunto que vem se destacando nos debates políticos e na mídia, o financiamento dos partidos políticos com recursos públicos tem tanto defensores ferrenhos como críticos ácidos. A aproximação de período eleitoral e a suspeita da possibilidade de irregularidades no processo de financiamento de campanhas políticas, por sua vez, contribui para maior ênfase nesse debate. Apesar da relevância e interesse dessa temática não pretendemos, neste trabalho, entrar nessa discussão. Seu objeto é, tão somente apresentar a situação no contexto da Câmara dos Deputados, ou seja, dos recursos atualmente destinados a esse financiamento no orçamento da União, as propostas de alteração em discussão e os parâmetros legais que regem hoje a matéria.

2. A situação atual

Segundo o que estabelece a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (que dispõe sobre os partidos políticos), as despesas dos partidos com a manutenção de suas sedes e serviços, incluídas as com pagamento de pessoal (dentro de certos limites), com a propaganda doutrinária e política, com o alistamento e campanhas eleitorais e com a criação e manutenção de institutos ou fundações de pesquisa, doutrinação e educação política podem ser financiadas com recursos públicos provenientes do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, mais conhecido como Fundo Partidário.

Esses recursos seriam provenientes, nos termos do art. 38 da Lei nº 9.096/95, da arrecadação de multas e penalidades apli-

cadadas com base no Código Eleitoral e em leis conexas (inciso I) e de dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior¹, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por R\$ 0,35, em valores de agosto de 1995 (inciso IV).

Na falta de fixação, pela legislação em vigor, da forma de atualização do valor estabelecido por eleitor, o Congresso Nacional tem adotado o critério de utilizar o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas, segundo a variação entre agosto de 1995 e 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária. Disto resultou, no orçamento de 2002, no valor de R\$ 65 milhões, composto de R\$ 57,6 milhões de dotação com recursos ordinários da União e R\$ 7,4 milhões relativos à previsão de arrecadação de multa e penalidades. Registramos que, através da Lei nº 10.418, de 9 de abril de 2002, o Congresso Nacional aprovou crédito adicional de R\$ 26 milhões, tendo também por fonte recursos ordinários da União com o que os recursos do Fundo Partidário se elevaram para R\$ 91 milhões no exercício corrente.

3. As propostas de modificação em andamento na Câmara dos Deputados

Existem na Câmara dos Deputados² vários projetos pretendendo alterar o valor das dotações que a União deve destinar ao Fundo Partidário. Dentre eles destacamos:

- a) o Projeto de Lei nº 5.268, de 2001, de autoria da Comissão Especial de Estudo das Reformas Políticas desta Casa, que propõe que o valor da dotação orçamentária destinada ao Fundo seja duplicada em anos eleitorais;
- b) o Projeto de Lei nº 4.593, de 2001, de autoria do

¹ A lei estabelece um valor mínimo, o que não impede de se alocar valores superiores.

² Não se acham abrangidas nesta apreciação as proposições sobre a matéria que eventualmente estejam em tramitação no Senado Federal.

Senado Federal, que estabelece o valor de R\$ 7,00 por eleitor inscrito em 31 de dezembro do ano anterior, nos anos de realização de eleições;

c) o Projeto de Lei nº 2.948, de 2000, de autoria do Deputado Haroldo Lima, que pretende elevar para R\$ 8,00 o valor por eleitor, nos anos de eleições, e a criação do Fundo de Financiamento das Campanha Eleitorais;

d) o Projeto de Lei nº 1.495, de 1999, de autoria do Deputado João Paulo, que sugere que o valor constante do art. 38 da Lei 9.096/95 seja multiplicado por dez, nos anos eleitorais;

e) o Projeto de Lei nº 830, de 1999, de autoria da Deputada Rita Camata, que, da mesma forma do mencionado em "b", pretende a elevação do valor para R\$ 7,00 por eleitor inscrito em 31 de dezembro do ano anterior, nos anos de eleições e

f) o Projeto de Lei nº 671, de 1999, de autoria do Deputado Aloysio Nunes Ferreira, que propõe também o valor de R\$ 7,00 por eleitor existente em 31 de dezembro do ano anterior, nos anos de realização de eleições.

A aprovação dos projetos mencionados resultaria nas seguintes alterações na dotação orçamentária com recursos ordinários da União, a preços de 2002³:

I) a aprovação do projeto mencionado no inciso "a" dobraria os atuais R\$ 57,6 milhões;

II) os projetos mencionados em "b", "e" e "f", se aprovados, trariam como consequência uma despesa da ordem de R\$ 768,8 milhões;

III) o projeto mencionado em "c" resultaria em uma despesa da ordem de R\$878,6 milhões e, finalmente,

³ As estimativas tomaram como base os valores constantes do orçamento para 2002 e o número de eleitores inscritos em 31/12/2000: 109.826.263.

IV) se aprovado, o projeto citado em "d" implicaria em uma despesa da ordem de R\$ 576 milhões.

4) O exame de adequação financeira e orçamentária

A aprovação de quaisquer dos projetos de lei mencionados depende de um resultado positivo quando do exame de adequação orçamentária e financeira por parte da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados - CFT.

Cabe à CFT o exame dos "aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilização ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual", conforme estabelece o art. 53, inciso II, combinado com o art. 32, inc. IX, letra h, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O Plano Plurianual - PPA para o período 2000/2003 (Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000) não contém nenhum programa ou ação que contemple os referidos projetos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício de 2002 (Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001) não trata do assunto objeto dos projetos de lei em pauta, nem no texto da lei nem no anexo de metas e prioridades.

A Lei Orçamentária Anual - LOA para o exercício de 2002 (Lei nº 10.407, de 10 de janeiro de 2002) apresenta apenas as dotações previstas na Lei nº 9.096/95, já mencionadas, não comportando os acréscimos de valor necessários à realização das despesas previstas nos projetos.

5) A lei de responsabilidade fiscal

Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000) considera não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público a geração de despesas que não apresente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes e a declaração do ordenador da despesa acerca da

adequação e compatibilidade orçamentária e financeira (arts. 15 e 16). Tais documentos não foram apresentados em nenhum dos projetos.

Há que se analisar ainda a proposição à luz do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Os gastos que adviriam com a implementação dos projetos de lei enquadrar-se-iam na condição de despesa obrigatória de caráter continuado.⁴ Nesse sentido, as proposições ficam sujeitas à observância do disposto no caput do artigo 17 e seus §§ 1º e 2º, da referida LRF. Pelo que dispõe o § 1º, o ato que criar ou aumentar despesa de caráter continuado deverá ser instruído com estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes e demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio. O § 2º, por sua vez, determina que tal ato deverá ser acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa⁵. Todas as exigências mencionadas não estão sendo atendidas pelas proposições em pauta.

6) Conclusão

A decisão política de aprovar algum dos projetos mencionados, ou um substitutivo, que aumente os recursos públicos destinados ao financiamento dos partidos políticos não poderá deixar de considerar as limitações legais existentes, seja no Regimento

⁴ Nos termos do art. 17 da LRF "considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

⁵ O §3º do art. 20 da LDO permite que esta compensação, no exercício de 2002, se faça com o aproveitamento da margem de expansão de despesas continuadas de caráter obrigatório, desde que observados o limite da respectiva dotação orçamentária e os limites transitório, prudencial e permanente dessas despesas, previstos na LRF.

Interno da Câmara dos Deputados, seja na Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, os requisitos financeiros, especialmente da LRF, tornam-se peças fundamentais para prosseguimento do processo legislativo relativo aos projetos que aumentam os recursos da União destinados ao Fundo Partidário.