



REFLEXÕES SOBRE A EFICÁCIA DO FUNDO ELEITORAL

REFLECTIONS ON THE EFFECTIVENESS OF THE BRAZILIAN ELECTORAL PUBLIC FUNDING

REFLEXIONES SOBRE LA EFICACIA DEL FONDO BRASILEÑO DE FINANCIACIÓN PÚBLICA ELECTORAL

Rômulo Hannig Gonçalves da Silva¹
Gustavo Fernando Fröhlich²

Resumo: O artigo tece considerações acerca dos propósitos que justificaram e delinearão a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, analisando a proposta original, apresentada pelo autor, e as principais alterações que o texto legislativo sofreu no decorrer da sua tramitação no Congresso Nacional. A metodologia utilizada, que envolveu a prospecção de documentos próprios do processo legislativo e dados abertos sobre o processo eleitoral, permitiu a listagem dos principais objetivos do legislador com a implementação do Fundo Especial e, preliminarmente, o contraste desses com a realidade. Apesar dos anseios iniciais do legislador, os dados analisados demonstraram que todos os objetivos secundários da implementação do Fundo Eleitoral foram frustrados.

Palavra-chave: Fundo Eleitoral; Custos de Oportunidade; Orçamento Público; Financiamento Eleitoral.

Abstract: The article makes some considerations about the purposes that justified and outlined the creation of the Special Public Funding of Campaign, analyzing the original proposal, presented by the author, and the main changes that the legislative text underwent during its processing in the National Congress. The methodology used, which involved the prospecting of documents specific to the legislative process and open data on the electoral process, allowed the listing of the main objectives of the legislator with the implementation of the Special Fund and, preliminarily, their contrast with reality. Despite the legislator's initial aspirations, the data analyzed demonstrated that all secondary objectives of implementing the Electoral Fund were frustrated.

Keywords: Public Funding of Campaign; Trade-offs; Public Budget; Electoral financing.

Resumen: El artículo hace consideraciones sobre los propósitos que justificaron y delinearón la creación del Fondo Publico de Financiamento de Campañas, analizando la propuesta original, presentada por el autor, y los principales cambios que sufrió el texto legislativo durante su tramitación en el Congreso Nacional. La metodología empleada, que implicó la prospección de documentos propios del proceso legislativo y datos abiertos sobre el proceso electoral, permitió enumerar los principales objetivos del legislador con la implementación del Fondo Especial y, de manera preliminar, su contraste con la realidad. A pesar de las aspiraciones iniciales del legislador, los datos analizados demostraron que todos los objetivos secundarios de la implementación del Fondo Electoral se vieron frustrados.

Palabras clave: Fondo Publico de Campaña; Compensaciones; Financiamento electoral; Presupuesto

¹ Bacharelado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB); Diretor Executivo do Grupo de Estudos em Direito e Economia - GEDE UnB/IDP; estagiário na Defensoria Pública da União. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3208-0493> E-mail: romulohannig@gmail.com

² Tecnólogo em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Brasília (IFB); Bacharelado em Direito, pela Universidade de Brasília (UnB); aluno especial do Mestrado em Poder Legislativo do CEFOR. Servidor comissionado na Câmara dos Deputados. E-mail: gusfer.f@hotmail.com

público.

1 Introdução

Até o processo eleitoral de 2014, que culminou com a vitória da ex-presidente Dilma Rouseff, as empresas brasileiras tinham permissão legal para doar parcela dos seus rendimentos - o equivalente a 2% do seu faturamento bruto - referentes ao exercício contábil anterior às campanhas eleitorais. Daquele ano em diante, a Operação Lava-Jato e seus desdobramentos, tais como a Operação Sangue Negro e a Operação Custo Brasil, expuseram a existência de diversas células criminosas que se valiam dos relacionamentos firmados entre empresas que realizavam doações de campanha, agentes políticos e burocratas.

No dia 17 de setembro de 2015, ao avaliar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que permitiam as doações de campanha realizadas por pessoas jurídicas, até aquele momento. No mesmo mês foi sancionada a Lei Ordinária nº 13.165/2015, conhecida como minirreforma eleitoral, que alterou o Código Eleitoral: dentre as alterações mais relevantes, constava a ausência da possibilidade de pessoas jurídicas realizarem doações eleitorais e a definição de limites para determinados gastos de campanha.

Antes da implementação do modelo predominantemente público de financiamento eleitoral, a maioria dos recursos eram captados a partir de doações empresariais. Com a vedação das doações realizadas por pessoas jurídicas, num primeiro momento foram utilizados recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, também conhecido como Fundo Partidário. A título de comparação: em 2014, foram gastos R\$371.955.594 com a manutenção do fundo; em 2015, o valor aumentou em 130%, para R\$867.569.220. O aumento desse gasto foi insuficiente, visto que o valor ainda era distante do captado com o apoio de empresas. Apesar de considerável, esse aumento era incapaz de substituir o montante até então recebido de pessoas jurídicas, que em 2014 foi de aproximadamente R\$ 3.090.795.950,22 (SPECK; 2016).

Nesse contexto, foi estabelecido o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), por força da Lei Ordinária nº 13.487/2017. O presente trabalho de pesquisa busca elencar os argumentos apresentados na seara legislativa, por congressistas e juristas, que levaram ao estabelecimento do referido fundo e, consequentemente, à implementação de um modelo predominantemente público de financiamento eleitoral.

2 Quanto à origem e aos objetivos de um fundo de financiamento de campanhas

O financiamento predominantemente público das campanhas eleitorais é fato recente que decorreu de decisão judicial que almejava o combate às relações escusas entre pessoas jurídicas de direito privado e a troca de favores decorrente do investimento em partidos que

assumiram posições estratégicas no poder público.

Nesse sentido, ante a necessidade de suprir os recursos antes aportado pelas empresas, criou-se o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), instituído pela Lei Ordinária nº 13.487/2017, cuja origem remonta ao Projeto de Lei nº 8703/2017 e ao Projeto de Lei Complementar 206/2017. O FEFC ou Fundo Eleitoral, portanto, foi criado com o intuito exclusivo de cobrir despesas de campanha em ano eleitoral, de modo que seus recursos não podem ser utilizados para outros fins.

O que se visa no presente capítulo é comparar o objetivo do PLS nº 206/2017, apresentado pelo então Senador Ronaldo Caiado DEM-GO, suas proposições iniciais com a inserção do art. 16-C na Lei nº 9.504/97 (Lei das eleições), o qual dispõe a respeito da criação do FEFC, com a lei efetivamente aprovada após as emendas e alterações legislativas mais relevantes que culminaram em sua criação tal como conhecido hoje.

Segundo consta da justificativa de apresentação do autor do projeto, a criação do FEFC tinha por objetivo disciplinar os instrumentos orçamentários do financiamento público de campanha, visto que as campanhas eleitorais são caras e, ao proibir o financiamento privado por meio de pessoas jurídicas, o judiciário desfalcou os recursos utilizados no período eleitoral em aproximadamente R\$ 2,8 bilhões. No entanto, a criação do FEFC deveria ocorrer sem retirar ainda mais recursos públicos de áreas essenciais ou causar custos extras ao erário.

Para isso, Ronaldo Caiado propôs que se extinguisse a obrigatoriedade da propaganda eleitoral e da propaganda partidária gratuitas em canais de comunicação (rádio e tv) que não estivessem sob o controle do poder público. Os recursos provenientes da compensação fiscal destinada à propaganda eleitoral e à partidária (600 milhões em ano eleitoral e 300 milhões fora de ano eleitoral, conforme estudos por ele apresentados), então, seriam redirecionados ao FEFC - o que garantiria mais 900 milhões a cada ano de campanha eleitoral.

Desse modo, propunha que o fundo fosse anualmente corrigido pelo INPC do IBGE e que sua dotação orçamentária fosse composta por: (i) montante equivalente ao da compensação fiscal que beneficiou as emissoras de rádio e de televisão no ano da eleição geral imediatamente anterior à promulgação da lei (em 2016) somada à compensação fiscal da última propaganda partidária gratuita efetuada antes da vigência da lei; e (ii) multas e penalidades impostas aos partidos políticos nos termos do Código Eleitoral e leis conexas.

Após o protocolo de apresentação do PLS 206/2017, este recebeu 32 propostas de emenda no Senado Federal e 12 na Câmara dos Deputados, de maneira que alterações significativas foram acatadas e outros pontos inicialmente não previstos no escopo do projeto foram acrescentados para modificar diversos outros dispositivos da legislação eleitoral. No entanto, no presente ensaio nos ateremos somente àqueles efetivamente aprovados e que dizem respeito à análise do FEFC.

A primeira alteração significativa diz respeito à própria **composição do fundo**. Isto

porque o texto do relator, senador Armando Monteiro, excluiu da base de cálculo as multas e penalidades impostas aos partidos, bem como a compensação fiscal pela propaganda eleitoral. Da proposta original, manteve-se tão somente a previsão de redirecionamento ao FEFC dos montantes antes reservados à compensação pela propaganda partidária que, frise-se, não se confunde com a propaganda eleitoral.

Contudo, a fim de suprir os recursos que seriam logrados através da compensação fiscal pela propaganda eleitoral, consignou-se que, exclusivamente em anos eleitorais, deve ser reservado na Lei Orçamentária Anual (LOA) um percentual dos valores destinados às emendas de bancada estadual de execução obrigatória para cobrir o custeio de campanhas eleitorais. Inicialmente, o texto sancionado na Lei 13.487/2017 fixou que este percentual seria de 30% das emendas de bancada impositiva, porém a Lei 13.877/2019 modificou novamente o art. 16-C, II da Lei n. 9.504/97 para dispor que este percentual será definido discricionariamente pelo legislativo no momento de aprovação da LOA.

Por oportuno, explica-se que as emendas de bancada estadual ou distrital, como o nome sugere, são aquelas propostas pela bancada de senadores e deputados de um determinado estado, independente do partido a que pertençam, relatando as necessidades mais urgentes daquela unidade da federação. Encontram amparo no art. 166, §12 da CRFB/88, o qual dispõe a garantia de execução obrigatória às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida (RCL) realizada no exercício anterior. Assim, redirecionar uma porcentagem desses recursos destinados a cada estado ou ao DF para financiar as campanhas eleitorais certamente apresenta um custo de oportunidade: ao investir recursos em uma área, necessariamente retira-se de outra.

Mais uma alteração pertinente de nota diz respeito à administração e gestão do FEFC, bem como da autonomia e participação do eleitor em sua distribuição. Assinala-se que, tanto na proposta inicial quanto na lei de fato aprovada, determinou-se que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) seria o responsável por estabelecer as diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Eleitoral, ao cabo regulamentado pela Resolução nº 23.605 do TSE.

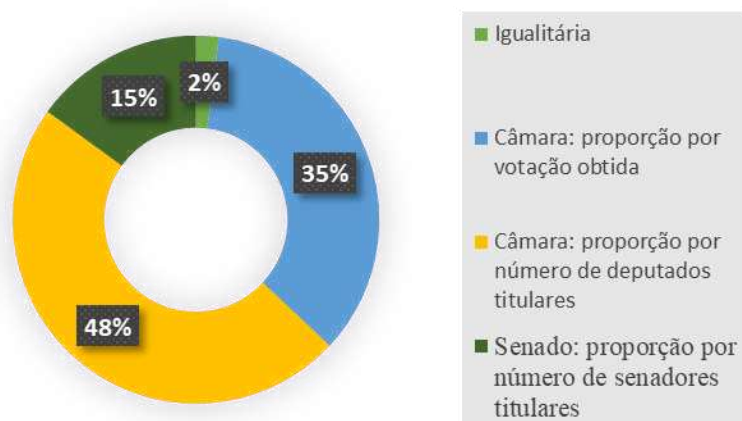
Contudo, o § 3º do art. 16-C apresentado originalmente pelo senador Ronaldo Caiado previa que o TSE divulgasse os valores disponíveis no FEFC reservando 20% do total ao 2º turno. Assim, os 80% restantes seriam divididos em partes iguais pelo número de eleitores regularmente alistados para o exercício de cidadania no pleito eleitoral, garantindo a cada um uma cota desses recursos. O §4º propunha, então, que cada eleitor pudesse destinar os recursos a que faz jus ao candidato e ao partido de sua preferência, por meio de plataforma desenvolvida pelo TSE. Tratava-se de uma tentativa de incentivar a participação dos cidadãos também sobre os recursos públicos destinados às campanhas.

Somente depois, caso houvesse recursos residuais não distribuídos pelos eleitores, seriam divididos valores entre os partidos e candidatos conforme dispunha a proposta de lei. No

entanto, ambos os dispositivos que garantiam maior controle do eleitor sobre os recursos do FEFC foram totalmente alterados ainda no poder legislativo e, posteriormente, vetados pelo então presidente da República, Michel Temer. Vetou-se, ainda, substitutivo que propunha a reserva de 10% dos recursos para o segundo turno, sendo que leis posteriores regulamentaram a matéria.

Ao fim, a distribuição vigente do FEFC foi estabelecida pela Lei n. 13.488/2017, que inseriu o art. 16-D disciplinando o seguinte:

Gráfico I – Distribuição dos Recursos no 1º Turno



Fonte: Elaboração própria, 2021.

Conforme verifica-se, por determinação legal, 2% do orçamento do FEFC³ deve ser igualmente distribuído entre todos os partidos com registro no TSE, independentemente de haver representante eleito ao Congresso Nacional. 15% devem ser distribuídos entre os partidos na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares. 35% devem ser distribuídos 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. E, finalmente, 48% devem ser distribuídos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares.

Vetou-se também do projeto original o que se dispunha dos §§ 5º ao 14, com exceção da redação substitutiva apresentada no §7º, que concentra a distribuição dos recursos de cada partido nas mãos de suas respectivas diretorias executivas nacionais. Assim, destaca-se a exclusão do disposto originalmente no §9º, que determinava previamente a forma, a porcentagem e a proporção que o TSE deveria guiar-se para depositar os recursos diretamente nas campanhas locais.

Dessa maneira, tal qual aprovada, a legislação sistematiza que o TSE deve redistribuir

³ Distribuição do FEFC por partido, em números absolutos, para as eleições de 2020 disponível FEFC. Acesso em 14.04.2021.

os recursos conforme decidido pelos dirigentes partidários, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional de cada partido. A única exigência é que os critérios adotados pela executiva nacional sejam divulgados previamente em suas páginas de internet, que se respeite os 30% reservados às candidaturas femininas e que os valores possam ser auferidos pelo TSE (vide art. 6º, §§ 1º ao 3º da Resolução 23.605/2019 do Tribunal).

De igual modo, é pertinente pontuar que justamente por extinguir tanto a propaganda partidária quanto a eleitoral, o texto preambular não vedava a compra de tempo para propaganda eleitoral pelos partidos políticos e disciplinava que, em respeito à isonomia, as emissoras não poderiam fazer diferenciação de preços entre os “clientes-partidos” ao vender cota de tempo destinado ao horário eleitoral pago. Todavia, a inserção do art. 43-A, que disciplinava a propaganda eleitoral paga, fora rechaçada. Em sentido totalmente inverso, aprovou-se a inserção do §2º no art. 36, a fim de vedar cabalmente qualquer espécie de propaganda eleitoral paga em emissoras de rádio e TV.

Diante do exposto, verifica-se que a ideia inicial de criar um Fundo Especial de Financiamento de Campanha sem criar maiores custos ao erário fora substancialmente alterada. Isto é, além de retirar percentual dos recursos destinados às emendas de bancada estadual e distrital, manteve-se a obrigatoriedade da propaganda eleitoral “gratuita” (da qual haveria compensação fiscal). Segue quadro comparativo entre o objetivo inicial, a proposição legislativa e o instrumento aprovado pelo Congresso Nacional.

Quadro 1 – Objetivo da proposição legislativa e instrumentos aprovados

Objetivo	Proposição do Autor	Instrumento adotado
Instituir o FEFC para suprir os recursos antes aplicados pelas pessoas jurídicas de direito privado sem criar custos adicionais ao erário.	Art. 16-C, I e II dotação orçamentária: recursos provenientes da extinção de compensação fiscal de: (i) propagandas partidárias; (ii) propagandas eleitorais + Multas e penalidades pecuniárias aplicadas aos partidos.	Art. 16-C, I e II, dotação orçamentária: extinção da compensação fiscal de propagandas partidárias + percentual das emendas de bancada estadual/ distrital.
Gerar maior autonomia do eleitor na distribuição dos recursos.	Art. 16-C, §§3º e 4º Criação de plataforma administrada pelo TSE para que cada eleitor regular pudesse destinar os recursos de sua cota parte ao candidato ou partido de sua preferência.	Omissão de proposta de controle de recursos por parte dos eleitores conforme identificação político-partidária.

Descentralizar a distribuição de recursos	Art. 16, §9º Recursos distribuídos proporcionalmente pelo TSE entre os estados e municípios, com intervalo de porcentagem definido na lei.	Art. 16-C, §7º Distribuição pelo TSE conforme decisão da Diretoria Executiva Nacional de cada partido.
Extinção da propaganda eleitoral gratuita em veículos concedidos à emissoras privadas e possibilidade de propaganda política paga	Art. 43- A Define que é permitida a compra de horário eleitoral desde que as emissoras de rádio e tv não promovam diferenciação de preços entre os “clientes-partidos”.	Art.36, §2º Não permite qualquer tipo de propaganda política paga no rádio e na televisão.

Fonte: Elaboração própria, com base em informações extraídas de relatórios legislativos, 2021

3 Quanto ao impacto e ao custo de oportunidade do Fundo Eleitoral

Nas eleições de 2014, as últimas realizadas com permissão de doação de empresas, estima-se o recebimento de R\$ 3.090.795.950,22 (SPECK; 2016). Apenas na campanha presidencial, a receita obtida com doações de empresas foi de R\$ 609.367.883,97 - valor equivalente a 93,92% do total de R\$ 648.786.513,97 em receitas. Conforme demonstram as bases de dados - consolidada no quadro abaixo, aproximadamente 94% dos recursos que foram recebidos pelos presidenciáveis foram captados de pessoas jurídicas, ao passo que apenas 6% foram obtidos com doações particulares e recursos do Fundo Partidário.

Quadro 2 – Receitas da Campanha Presidencial de 2021

Nome do Candidato	Fonte de Financiamento		Total
	Empresarial	Outra	
Aécio Neves	R\$210.166.070,51	R\$16.689.546,76	R\$226.855.617,27
Dilma Rouseff	R\$336.997.850,35	R\$13.495.551,35	R\$350.493.401,70
Eduardo Campos	R\$17.612.440,56	R\$9.300,00	R\$17.621.740,56
Eduardo Jorge	R\$0,00	R\$7.110.893,44	R\$7.110.893,44
Everaldo Pereira	R\$1.038.385,40	R\$393.100,00	R\$1.431.485,40
Levy Fidelix	R\$95.090,32	R\$46.032,94	R\$141.123,26
José Maria	R\$14.998,13	R\$156.678,62	R\$171.676,75
José Eymael	R\$365.195,35	R\$33.000,00	R\$398.195,35
Luciana Genro	R\$56.080,00	R\$345.438,87	R\$401.518,87
Marina da Silva	R\$43.021.773,35	R\$1.068.000,00	R\$44.089.773,35

Muro Iasi	R\$0,00	R\$60.554,69	R\$60.554,69
Rui Pimenta	R\$0,00	R\$10.533,33	R\$10.533,33
Total	R\$609.367.883,97	R\$39.418.630,00	R\$648.786.513,97
	93,92%	6,08%	100,00%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2021.

Uma análise das informações disponibilizadas no sistema de consulta aos doadores e fornecedores mantido pelo Tribunal Superior Eleitoral, aponta que as 3 (três) chapas que mais concentraram votos também concentraram a maior parte das doações empresariais: aproximadamente 99,7% das doações empresariais. Noutro sentido, os candidatos menos competitivos contaram, quase que exclusivamente, com recursos oriundos do fundo partidário e doações realizadas por pessoas físicas.

Ademais, os dados apontam que dentre as maiores doadoras da campanha presidencial constavam várias das empresas investigadas no âmbito da Operação Lava-Jato, especialmente aquelas inseridas no ramo da construção civil, tais como: OAS, que doou R\$ 20.000.000,00 diretamente; Queiroz Galvão, que doou R\$ 3.500.000,00 diretamente; e UTC, que doou R\$ 7.500.000,00 diretamente. Além das doações diretas - que entravam na conta do candidato sem intermediários, o levantamento demonstrou que R\$ 286.285.903,00 foram encaminhados com o auxílio de entidades partidárias, que repassavam o recurso para os candidatos.

Tampouco criado, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha buscou ocupar o espaço até então ocupado por empresas de grande porte. A intenção original do legislador, conforme mencionado, era impedir a expansão dos gastos públicos valendo-se dos recursos oriundos da extinção da propaganda partidária - custeada com renúncias fiscais. Conforme os Demonstrativos dos Gastos Tributários (DGT) disponibilizados pela Receita Federal do Brasil, estimava-se que o biênio anterior à aprovação do fundo (2015-2016) contaria com gastos tributários de R\$ 858.429.820,00 em decorrência das renúncias que financiavam o horário eleitoral gratuito - que abrangia as propagandas partidária e eleitoral. Vale pontuar que o valor destinado exclusivamente à publicidade partidária é incerto, visto que o DGT é uma estimativa que não o individualiza o gasto por modalidade propagandística.

Conforme demonstra a dotação orçamentária de 2018, ano seguinte à criação do fundo, foram destinados R\$ 1.716.209.431,00 para o financiamento de campanhas eleitorais. Apesar desse montante ser inferior ao valor captado de pessoas jurídicas, faz-se necessárias três considerações: (i) o valor foi complementado com recursos do Fundo Partidário e doações particulares, que no pleito de 2018 acrescentaram R\$ 1.050.368.699,37 em receitas privadas e R\$ 374.295.014,71 em receitas públicas; (ii) que o montante do fundo era superior ao gasto

tributário decorrente das renúncias fiscais que custeavam a propaganda partidária; e (iii) o montante ainda era superior às somas de investimentos sob responsabilidade de vários dos órgãos orçamentários do Poder Executivo Federal - conforme demonstrado a seguir.

Quadro 3 – Comparativo entre o montante destinado ao custeio do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e os investimentos dos Ministérios, em 2018

Órgão Orçamentário	Investimentos (R\$)
Ministério da Defesa	8.539.147.252,00
Ministério da Infraestrutura	8.428.047.373,00
Ministério da Saúde	5.416.571.103,00
Ministério do Desenvolvimento Regional	4.578.079.109,00
Ministério da Educação	4.322.191.693,00
Ministério das Cidades	3.814.962.805,00
Ministério da Justiça e Segurança Pública	1.799.567.408,00
Fundo Eleitoral	1.716.209.431,00
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.218.035.443,00

Fonte: Painel do Orçamento Federal, 2021.

Sabe-se que inúmeras são as necessidades coletivas de uma nação, da construção de hospitais à promoção do livre comércio e financiamento de iniciativas culturais. Em um contexto pandêmico, tais necessidades se tornam ainda mais evidentes, visto que ressaltam os pontos mais frágeis da sociedade quando mais lhe urge a assistência social de que necessita. Todavia, nem toda necessidade coletiva, ou seja, que é do interesse comum de um grupo de pessoas, carrega consigo a chancela de interesse público: de interesse geral, regulamentada pelo direito público e regida pela estrita legalidade em contraposição às relações de direito privado, regido pela autonomia da vontade (HARADA, 2020, p. 3) .

A distinção mais significativa, portanto, diz respeito à ordem de prioridade que o estado aloca em cada uma dessas atividades e, principalmente, ao regime jurídico público ou privado que adota. Sem sombra de dúvidas, como pilar da democracia, o processo eleitoral em que se garante eleições livres é de interesse público. Contudo, a alocação orçamentária estritamente pública de recursos finitos e ainda mais essenciais a outras áreas deve ser objeto de amplo questionamento: o orçamento público é um instrumento de planejamento, gestão e controle

financeiro do Estado, que possui recursos escassos (ABRAHAM, 2021, p. 312).

O quadro encontrado em 2018 se repetiu em 2020, conforme demonstrado abaixo. Mesmo que desconsideradas as doações realizadas por pessoas físicas e os recursos oriundos do Fundo Partidário, o valor atualizado - de R\$ 2.034.954.824,00 - em ano de pandemia demonstra a vontade do legislador de mobilizar mais recursos para o fundo eleitoral do que o montante investido em pastas ministeriais cuja missão institucional é a promoção de direitos sociais e difusos - tais como o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Quadro 4 – Comparativo entre o montante destinado ao custeio do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e os investimentos dos Ministérios, em 2020

Órgão Orçamentário	Investimentos (R\$)
Ministério do Desenvolvimento Regional	11.886.431.604,00
Ministério da Infraestrutura	8.450.015.694,00
Ministério da Defesa	7.726.418.312,00
Ministério da Saúde	6.160.946.348,00
Ministério da Educação	4.351.657.589,00
Ministério da Justiça e Segurança Pública	2.985.675.016,00
Fundo Eleitoral	2.034.954.824,00
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1.745.421.797,00
Ministério do Turismo	868.417.269,00
Ministério da Cidadania	650.378.883,00
Ministério da Economia	597.109.010,00
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	161.534.616,00
Ministério do Meio Ambiente	72.037.340,00

Fonte: Painel do Orçamento Federal, 2021.

Há um *trade-off* expresso no custo de oportunidade entre alocar os recursos públicos em áreas como saúde e educação ou destiná-los ao financiamento de campanhas eleitorais. Nesse sentido, as autoridades governamentais, podem comparar, por exemplo, o que representa danos mais graves e necessitam com mais urgência da destinação de recursos como das emendas parlamentares de bancada. A título de exemplificação: considerando que o preço médio de uma

vacina contra a Covid-19 é de R\$ 36,84, conforme dados Painel de Preços disponibilizado pelo Ministério da Economia, seria possível adquirir 55.237.644 vacinas - o suficiente para imunizar 71% dos integrantes de grupos prioritários com a primeira dose da vacina.

4 Conclusão

Conforme os documentos que integram o processo legislativo demonstraram, a implementação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) resultou da necessidade de substituir os recursos até então aplicados por pessoas jurídicas de direito privado. Nessa alteração, os agentes políticos elencaram três objetivos secundários, quais sejam: (i) a criação desse fundo não poderia aumentar as despesas públicas; (ii) deveria ampliar a autonomia do eleitor na distribuição dos recursos; e (iii) precisaria descentralizar a distribuição de recursos.

Apesar desses anseios, os dados coletados apontam que a implementação e o amadurecimento do Fundo Eleitoral fizeram aumentar os gastos públicos e, conseqüentemente, criou uma demanda orçamentária que concorre com as necessidades apresentadas pelas unidades orçamentárias do Poder Executivo Federal no que tange a realização de investimentos. Nesse mesmo sentido, vale pontuar que os dados coletados não foram o suficiente para atestar que o Fundo Eleitoral aumentou a autonomia do eleitor na distribuição dos recursos e descentralizou a distribuição de recursos.

Preliminarmente, o normativo aprovado pelo Congresso Nacional permite sustentar que os demais objetivos secundários do Fundo Eleitoral também foram frustrados: o aumento da autonomia conferida ao eleitor no momento da distribuição dos recursos, assim como a descentralização dos recursos, esbarram no Art. 16-C, §7º da Lei nº 9.504/1997, segundo o qual cabe às executivas nacionais - órgãos partidários coordenados pela alta cúpula dos partidos e sob pouca influência do eleitorado - estipular os critérios de rateio do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

Tendo em mente que tal hipótese ainda é preliminar, considera-se necessário o aprofundamento das análises das informações apresentadas com a finalidade de ampliar a compreensão do processo de alocação desses recursos públicos. Valendo-se disso e do texto normativo, será possível demonstrar se o Fundo Eleitoral conseguiu aumentar a autonomia do eleitor na distribuição dos recursos e descentralizar a distribuição de recursos, assim como elencar possíveis soluções para a inobservância desses objetivos originais do fundo.

Referências

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. – 6. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.351-3**. Voto Ministro Gilmar Mendes. Brasília:

Supremo Tribunal Federal, 2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/VotoGilmarADI1351.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.165**. 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 e incentivar a participação feminina. 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.487**. Altera as Leis nº 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. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.488**. Altera as Leis nº 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. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.877/2019**. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 de setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências. 2019.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 8703**. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. 2017.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei do Senado nº 206**. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, permitir a propaganda eleitoral paga no rádio e na televisão, e restringir o horário eleitoral gratuito aos canais de rádio e de televisão de responsabilidade do poder público. 2017.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução nº 23.605**. Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). 2019.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 29. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. **REB. Revista de Estudos Brasileños**, v. 3, n. 4, p. 125-135, 2016.

Artigo submetido: 2021-06-19

Artigo reapresentado em: 2021-06-30

Artigo aceito em: 2021-07-29