

idp

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

01.09.2020

Nº 29

**A CRIAÇÃO DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO
DE CAMPANHA E A PERDA DE INVESTIMENTOS DOS
ESTADOS E REGIÕES BRASILEIRAS**

JOSÉ WILSON SANTIAGO FILHO

A CRIAÇÃO DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E A PERDA DE INVESTIMENTOS DOS ESTADOS E REGIÕES BRASILEIRAS

CREATION OF THE SPECIAL CAMPAIGN FINANCING FUND AND LOSS OF INVESTMENTS FROM BRAZILIAN STATES AND REGIONS

JOSÉ WILSON SANTIAGO FILHO¹

¹ Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).
E-mail: wilsonsantiagofilho@hotmail.com

IDP

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral

Francisco Schertel

Coordenador do Mestrado em Administração Pública

Caio Cordeiro de Resende

Coordenador do Mestrado em Economia

José Luiz Rossi

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação

Paulo Alexandre Batista de Castro

Supervisão e Revisão

Renan Holtermann, Matheus Gonçalves,
Mathias Tessmann, Milton Sobrinho,
Alessandro Freire, Jackline Oliveira e
Anderson Silva

Comunicação e Marketing

Antonio Zaninetti e Daniel Jordão

Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

www.idp.edu.br

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP.

Qualquer citação aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

SUMÁRIO

1. Introdução	7
2. O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL: REGRAS VIGENTES E DISTRIBUIÇÕES.....	10
3. METODOLOGIA	14
3.1 A CRIAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC)	14
3.2 IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS CAUSADOS PELO FEFC.....	18
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	29

Resumo: Este artigo analisa a legislação que criou e regulamentou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), demonstrando o impacto desta nova regulamentação na programação dos investimentos financeiros em estados e regiões brasileiras. Operacionalmente, analisou-se o processo legislativo da criação e regulamentação do FEFC por meio das Leis 13487/2017 e 13488/2017. Foram realizadas entrevistas estruturadas com atores políticos atuantes no processo que originou o FEFC, tais como relatores das matérias, líderes partidários e o presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) à época. Também foi realizada ampla pesquisa junto ao Orçamento Geral da União de 2018 e LOA 2018, além de coletar informações nos sistemas SIGA BRASIL e SIAFI. Os principais resultados ressaltam que o processo legislativo que deu origem às Leis 13487/2017 e 13488/2017 ficou marcado pela celeridade. Além do mais, os dados empíricos evidenciaram um total de cinquenta e três emendas de bancada impositivas apresentadas pelos vinte e seis estados e pelo Distrito Federal, que perfizeram o montante de R\$ 1,3 bilhão cancelados das áreas de saúde, educação, infraestrutura e infraestrutura hídrica, apoio ao setor agropecuário e segurança pública. Esse montante foi direcionado como uma das fontes financeiras para alimentar o FEFC.

Palavras chave: Fundo Especial de Financiamento de Campanhas; Emendas impositivas de bancada; Investimentos; Estados e regiões.

Abstract: This article analyzes the legislation that created and regulated the Special Campaign Financing Fund (FEFC), demonstrating the impact of this new regulation on the programming of financial investments in Brazilian states and regions. Operationally, the legislative process of the creation and regulation of the FEFC was analyzed through Laws 13487/2017 and 13488/2017. Three structured interviews were conducted with political actors active in the process that originated the FEFC, such as rapporteurs, party leaders and the president of the Superior Electoral Court (TSE) at the time. A large survey of the Federal Budget 2018 and LOA 2018 was also conducted, in addition to the collection of information from the SIGA BRASIL and SIAFI systems. The main results point out that the legislative process that gave rise to Laws 13487/2017 and 13488/2017 was marked by celerity. Furthermore, the empirical data showed a total of fifty-three mandatory amendments submitted by the coalitions of the twenty-six states and the Federal District, which totalled R\$ 1.3 billion cancelled in the areas of health, education, infrastructure and water infrastructure, support to the agricultural sector and public safety. This amount was directed as one of the financial sources to fund the FEFC.

debates em administração pública

Keywords: Special Campaign Financing Fund; Mandatory coalition amendments; Investments; States and regions.

1. Introdução

Não raramente se observa no debate público considerações acerca da necessidade de reformular os sistemas partidário e eleitoral. Contudo, isso não tem extrapolado os limites dos discursos políticos nas casas legislativas ou das discussões populares nas praças públicas. Conforme notam Soares e Rennó (2006), já foram tão recorrentes os debates sobre novas reformas eleitorais no Brasil, que a insistente tentativa de mudanças legislativas acompanha a definição da política no país.

Neste mesmo sentido, Avritzer e Anastasia (2006) afirmam que a tão idealizada reforma política só terá êxito se contribuir para o aprofundamento e aperfeiçoamento da democracia, influenciando de forma positiva o comportamento dos atores políticos.

Embora o debate seja intenso, há profundas discordâncias acerca das medidas capazes de dirimir as debilidades do nosso sistema político, tanto imaginário popular quanto no Poder Legislativo Federal.

Ainda assim, em 2017, o Congresso Nacional aprovou uma nova Reforma Política, tanto na esfera constitucional quanto na infraconstitucional, originando respectivamente a Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, e as Leis nº 13.487 e 13.488, ambas de 6 de outubro de 2017, cujo foco se concentrou num tema extremamente relevante, a saber, financiamento de campanha, cuja vigência se aplicou para as eleições seguintes em 2018.

Santano (2016) afirma que o dinheiro é um elemento essencial na política. A autora pondera que “sem dinheiro, não há partidos, não há campanhas eleitorais, não há democracia”. Samuels (2001, apud Lemos, Marcelino e Pederiva, 2010) assevera que os recursos financeiros estão positivamente correlacionados com vitórias eleitorais, e que isso, percebido pelos atores, leva-os a tentar arrecadar e gastar o máximo possível, na expectativa de ganharem mais votos.

Nesta mesma perspectiva, Lemos, Marcelino e Pederiva (2010) argumentam acerca da importância do recurso financeiro para a realização de uma campanha eleitoral, uma vez que em média os eleitos gastaram cinco vezes mais do que os não eleitos, alertando também para o já conhecido encarecimento significativo de uma campanha após a outra (no caso, da campanha de 2006, em relação à de 2002, causado, dentre outros fatores, pelo aumento de sua competitividade, com mais eleitores e mais candidatos).

Cervi (2016), em artigo dedicado ao estudo específico das eleições de 2014, considera que as máquinas partidárias em democracias prescindem de recursos financeiros,

sendo que estes últimos constituem combustíveis para manter os partidos funcionando no momento que financiam as campanhas eleitorais.

Silva e Cervi (2017, p. 77) destacam que “a universalização do sufrágio em democracias contemporâneas tem como um dos seus efeitos mais evidentes o encarecimento das campanhas e o consequente protagonismo do dinheiro”. De acordo com os autores, isso ocorre graças à atitude dos candidatos e partidos em ter que aumentar a sua projeção na sociedade, assim como também se aumenta a necessidade do dinheiro cada vez que a política se torna ainda mais profissional, passando a existir uma ampla diversidade de abordagem aos eleitores, principalmente a publicitária.

Os autores concluem que um dos efeitos mais observados sobre a relação entre o dinheiro e a política é o desequilíbrio que as condições financeiras provocam na arena político-eleitoral. Assim, dinheiro importa e potencializa as chances de sucesso eleitoral.

Contudo, como prevenir distorções? Como deixar as relações entre dinheiro, política e voto mais transparentes e isonômicas? É no bojo desta discussão que este artigo se insere, objetivando analisar a última tentativa de reforma do sistema político brasileiro, especificamente em sua arena eleitoral.

O objetivo deste artigo é analisar a legislação que criou e regulamentou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), demonstrando o impacto desta nova regulamentação na programação dos investimentos financeiros em estados e regiões brasileiras.

Para tanto, analisa-se a Lei 13487/2017 que criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), assim como a Lei 13488/2017 que o regulamentou. Esta legislação alterou o financiamento de campanha, de misto e essencialmente privado para misto e essencialmente público a partir das eleições de 2018, resguardando a existência do Fundo Partidário, a possibilidade de doação de pessoas físicas e o “autofinanciamento”, respeitados os respectivos limites legais.

Operacionalmente, descreve-se o processo decisório do Congresso Nacional que criou a legislação supracitada, onde se utilizam fontes primárias, como os anais das sessões deliberativas ocorridas no Poder Legislativo Federal, a sanção presidencial e entrevistas com os atores deste processo político. Analisou-se também a Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada para o ano de 2018, que mostra os valores das emendas de bancada e montante final destinado ao Fundo Eleitoral recém-criado, buscando mapear os cancelamentos de

recursos para a suplementação do FEFC, identificando valores por área temática e por região afetada.

Ressalta-se que do total de R\$ 1.716.209.431,00 (hum bilhão setecentos e dezesseis milhões duzentos e nove mil quatrocentos e trinta e um reais), destinados ao fundo para as eleições de 2018, 77% deste total adveio do cancelamento de ações previstas em emendas impositivas de bancada, valores que perfizeram R\$ 1.316.209.429,30 (hum bilhão trezentos e dezesseis milhões duzentos e nove mil quatrocentos e vinte e nove reais e trinta centavos).

O artigo está organizado em três seções, além desta introdução. A primeira apresenta a literatura especializada sobre as regras de financiamento eleitoral adotadas no país. Na segunda seção, encontra-se a metodologia da pesquisa. A terceira seção apresenta e discute o processo legislativo que criou o FEFC por meio da análise do texto das leis, suscitando o porquê da existência dos mais importantes artigos e explicitando a visão dos protagonistas e seus argumentos favoráveis e contrários, além de demonstrar o impacto que cada estado brasileiro teve na programação de seus investimentos. Em seguida, as considerações finais e referências bibliográficas.

2. O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL: REGRAS VIGENTES E DISTORÇÕES

O resultado do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650² pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2015 e a aprovação da Lei 13165/2015 adicionaram a proibição de doações de pessoas jurídicas. Tal instrumento foi considerado legal entre 1993 a 2015. A última eleição ocorrida com a presença deste tipo de financiamento foi em 2014.

Assim como em vários outros países, o Brasil adota um modelo de financiamento eleitoral misto, isto é, que congrega tanto o sistema de arrecadação privado quanto o público. A Resolução nº 23.553, de 18 de dezembro de 2017, publicada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em seu artigo 17, estabelece:

[...] Art. 17. Os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitados os limites previstos, somente são admitidos quando provenientes de:

I - recursos próprios dos candidatos;

II - doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas;

III - doações de outros partidos políticos e de outros candidatos;

IV - comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político;

V - recursos próprios dos partidos políticos, desde que identificada a sua origem e que sejam provenientes: a) do Fundo Partidário, de que trata o art. 38 da Lei nº 9.096/1995; b) do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC); c) de doações de pessoas físicas efetuadas aos partidos políticos; d) de contribuição dos seus filiados; e) da comercialização de bens, serviços ou promoção de eventos de arrecadação; f) de rendimentos decorrentes da locação de bens próprios dos partidos políticos;

VI – rendimentos gerados pela aplicação de suas disponibilidades [...] (TSE, 2017).

Deste modo, foi a partir das eleições de 2018 que o financiamento eleitoral no Brasil se deu por meio de financiamento privado, com doações de pessoas físicas e autofinanciamento, e mediante financiamento público, levado a cabo com o uso dos recursos do fundo partidário e do fundo eleitoral, além do horário eleitoral gratuito em rádio e TV (Silva e Erhardt, 2017; Santano, 2016).

A doação de pessoas físicas é permitida de forma direta por transferência bancária ou pela internet e pode se tratar de doação financeira ou estimável em dinheiro,

² Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650 impetrada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em 2011, que pedia o fim do financiamento de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais.

além de ser possível a comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político.

O art. 24 da Lei 9504/1997 elenca as fontes proibidas nas eleições brasileiras, dentre elas: doação estrangeira a partidos e candidatos, doação de empresas contratadas pelo governo, doação de entidades públicas e semipúblicas, doação de sindicatos e doação anônima (Figueiredo Filho *et. al.*, 2015).

Acerca das distorções comuns causadas tanto pela modalidade de financiamento privado quanto pelo financiamento público, dentre estes os mais conhecidos são:

- Caixa dois eleitoral, que ocorre quando uma doação é feita a um candidato e não segue o trajeto legal de ser contabilizada pelo contador da campanha, não aparecendo, portanto, na prestação de contas do respectivo candidato. O debate sobre a punição deste ato intensificou-se no Brasil sobretudo por causa da decisão do STF na ADI 4650, dos inúmeros escândalos flagrados e investigados de corrupção e da proposta das “10 Medidas Contra a Corrupção”, sugestões apresentadas pelo Ministério Público Federal que basearam o Projeto de Lei 4860/2016, em trâmite no Congresso Nacional, cujo maior embate envolve a ideia de criminalização do caixa dois eleitoral (Leite e Teixeira, 2017);
- Financiamento ilícito advindo de organizações criminosas, com infiltração de dinheiro vindo do tráfico de drogas ou de atividades criminosas. Este é um problema particular da América Latina, o caso extremo é visto na Colômbia, e no Brasil esse tema já foi fruto de debate mais caloroso no Rio de Janeiro. O risco de que isso ocorra é o consequente poder que estes criminosos passam a ter sobre as políticas públicas, governos e os políticos eleitos, quando os mesmos não se candidatam (Falguera, Ohman e Jones, 2015);
- Desigualdade entre candidatos por causa do autofinanciamento, do financiamento público partidário ou eleitoral;
- Priorização de partidos que já estão no poder e/ou de candidatos à reeleição, com o abuso de poder político ou econômico (Falguera, Ohman e Jones, 2015);
- Utilização do recurso privado ou público para compra de votos, atualmente um dos atos mais utilizados embasando a judicialização de campanhas.

Além destes, ressalta-se que um grande problema do financiamento empresarial ocorre quando o doador é tomado como credor do político eleito, fazendo com que as empresas exerçam influência econômica na atuação política do eleito. Obviamente, este

receio também existe para a doação de pessoas físicas, mas é maior quando se é permitido a doação de pessoas jurídicas, pois os montantes seriam teoricamente maiores (Falguera, Ohman e Jones, 2015).

Santano (2016) afirma que uma das desvantagens que estas doações proporcionam é a criação de uma eventual relação de dependência entre partidos e candidatos e seus respectivos doadores de campanha, sobretudo aqueles que doam quantias vultuosas. Para autora, políticos e legendas partidárias poderiam se ver na posição de ter que conceder algum tipo de privilégio ou benefício como contrapartida (retribuição) aos seus doadores de campanha.

A autora também afirma que a quantidade cada vez maior de escândalos envolvendo partidos e o pagamento de propinas vem fortalecendo a relação entre o financiamento empresarial de campanha e a corrupção, constatando que as doações vindas das pessoas jurídicas constituem um indicativo claro da ocorrência de corrupção política em muitos sistemas democráticos (Santano, 2016).

No entendimento de Samuels (2007), há interesse por parte das empresas em doar para depois buscar privilégios. Mas que privilégios seriam esses? Dito de outro modo, qual o efeito do financiamento de campanha sobre o comportamento do parlamentar? (Santos *et. al.*, 2015).

Santos *et. al.* (2015) detalha algumas votações ocorridas no ambiente do Congresso Nacional para testar a hipótese de como se comportaram os candidatos eleitos que receberam apoio financeiro da indústria naquelas votações de interesse do setor. Muito embora os resultados não tenham confirmado a expectativa inicial dos autores, o financiamento corporativo (predominantemente de empresas) exerce influência positiva sobre a cooperação dos parlamentares em relação à agenda do setor. Os autores concluem que “quanto maior a proporção de recursos vindos de empresas, maior é a cooperação dos deputados em matérias de interesse do setor produtivo” (Santos *et. al.*, 2015, p. 52).

De acordo com Samuels (2007), outro problema da participação das empresas como financiadoras de campanhas eleitorais é a eventual ocultação de doações aos candidatos, dificultando a visibilidade de uma relação clara entre financiador e financiado.

As empresas que repassaram recursos oficialmente mudaram de comportamento ao evitar nas eleições de 2014 as doações diretas, investindo maior volume de recursos nos partidos políticos. Essa constatação foi posteriormente ratificada pelos episódios de

corrupção subsequentes a 2014, que demonstraram a intenção das empresas privadas em buscar privilégios junto à classe política.

Conforme evidencia Cervi (2016), no momento em que o modelo permite doações empresariais e existindo regras que fazem com que as pessoas físicas só possam efetuar doações de valores limitados, passa a existir uma desmotivação dos candidatos em relação a buscar doação do chamado eleitor médio, pois se configuram como pequenos doadores.

Se torna menos trabalhoso buscar um determinado valor de um número reduzido de grandes doadores do que um número extenso de pequenos. Assim, a campanha de 2014 ocorreu com muitos recursos doados por poucos financiadores, deixando grande parte do eleitorado completamente ausente do sistema de financiamento eleitoral, pois

A legislação brasileira é altamente permissiva quanto aos possíveis doadores. Todos os quase 150 milhões de eleitores podem fazer doações. Se somarmos a esses outros 17 milhões de pessoas jurídicas que atendem a legislação eleitoral, temos um universo potencial superior a 160 milhões de doadores de campanha. No entanto, em 2014 para as campanhas nacionais apenas 5,9 mil realizaram operações de doação, um número irrisório perto do potencial de doadores (Cervi, 2016, p. 95).

Por todo o exposto, compreende-se que uso do dinheiro pode interferir na isonomia de condição de disputa eleitoral e, conseqüentemente, na chance de sucesso de um postulante, como também a sua atuação legislativa. Entretanto, é por meio do acesso ao recurso financeiro que se torna possível as campanhas atingirem um número maior de eleitores, permitindo que partidos e candidatos estabeleçam vínculos mais fortes com a sociedade (Silva e Cervi, 2017).

3. METODOLOGIA

O trabalho empreendido neste artigo é descritivo-analítico e engloba duas etapas fundamentais.

Na primeira etapa, é realizado o mapeamento do processo legislativo da criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) através do levantamento de informações que permita a descrição e análise detalhadas do processo legislativo que originou o fundo, criado pela Lei 13487/2017 e regulamentado pela Lei 13488/2017. Com este objetivo, foram utilizadas fontes primárias, por meio das notas taquigráficas das sessões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Também foram realizadas três entrevistas estruturadas com atores políticos atuantes no processo que originou o FEFC, tais como relatores das matérias, líderes partidários e o presidente do TSE à época.

A segunda etapa da pesquisa contemplou a elaboração de base de dados com informações sobre as emendas parlamentares de bancada a partir do Sistema SIGA BRASIL e SIAFI, com vistas a identificar quais recursos foram cancelados para viabilizar a destinação ao financiamento das campanhas de 2018 e, portanto, quais áreas de políticas públicas foram atingidas com a adoção da nova sistemática. Serão identificadas, além da área temática, as regiões e estados que seriam beneficiados e os respectivos valores.

Para tanto, também foi realizada ampla pesquisa junto ao Orçamento Geral da União de 2018 e da LOA 2018. O valor global para 2018 deste Fundo recém-criado foi de R\$1.716.209.431,00 (um bilhão setecentos e dezesseis milhões duzentos e nove mil quatrocentos e trinta e um reais), sendo cerca de 77% de seu valor total provenientes das tais emendas de bancada de execução obrigatória, o equivalente a R\$ 1.316.209.429,30 (um bilhão trezentos e dezesseis milhões duzentos e nove mil quatrocentos e vinte e nove reais e trinta centavos).

3.1 A CRIAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC)

O FEFC teve origem em um Projeto de Lei de autoria do Senador Ronaldo Caiado (DEM-GO), a saber, o PLS 206/2017, apresentado no dia 27 de junho de 2017. Tal projeto versava, dentre outros assuntos, de financiamento de campanha eleitoral indicando como fonte o valor equivalente à compensação fiscal da propaganda gratuita partidária. O relator foi o Senador Armando Monteiro (PTB-PE), que apresentou um substitutivo, cujo teor foi

aprovado por votação simbólica em 26/09/2017, no qual outras fontes para o respectivo fundo foram incluídas, alterando significativamente o texto final em relação ao inicialmente proposto.

Contudo, qualquer alteração feita só se tornaria válida para as eleições de 2018 se fosse aprovada e sancionada até o dia 7 de outubro de 2017, conforme estipula o art. 16 da Constituição Federal de 1988. Os deputados, mesmo sob forte discussão e controvérsias, decidiram aprovar o projeto de lei que recebeu uma nova identificação quando chegou à Câmara, passando a ser o PL 8703/2017. Os deputados aprovaram a proposição sem quaisquer alterações, seguindo a relatoria do Deputado Vicente Candido (PT-SP) no dia 4 de outubro de 2017 e com o apoio de partidos do governo e da oposição, como MDB, PT, PCdoB, entre outros (Maia, 2017).

A Lei 13487/2017, que criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, enfim entrou em vigor. Os pontos que desagradavam os parlamentares foram vetados, assim como prometido pelo Presidente Michel Temer.

Mas o caloroso debate não havia terminado ainda. Durante a intensa discussão do projeto que originou mais tarde a primeira lei sobre a criação do fundo eleitoral, um outro projeto foi apresentado, a saber, o PL 8612/2017, de autoria da Comissão Especial que analisou a Reforma Política na Câmara dos Deputados.

Após o avanço considerável do PLS 206/2017 no Senado Federal, os deputados federais se utilizaram do PL 8612/2017 para regulamentar o fundo eleitoral que seria criado, estabelecendo regras para sua utilização. Este projeto foi aprovado na madrugada do dia 5 de outubro na Câmara. Ainda no mesmo dia, o Senado, por meio do relatório do Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE), também o aprovou, tendo recebido na segunda Casa a identificação de PLC 110/2017, originando, assim, a segunda lei sobre o fundo eleitoral, a Lei 13488/2017 que regulamentou o mesmo.

Esta segunda lei teve como foco principal a regulamentação do fundo recém-criado, ditando novos regramentos ao alterar as Leis 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 revogar 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.

Bem mais detalhada do que a Lei 13487/2017, a Lei 13488/2017 revela um novo texto para diversos assuntos, além do próprio fundo eleitoral: regras de participação das eleições para partidos e candidatos e como passarão a ser vistos juridicamente estes mesmos

partidos; o limite dos gastos de campanha, por cargo disputado e quantidade de eleitores do estado em que ocorre o pleito; as normas para o autofinanciamento, doação de pessoas físicas e o financiamento coletivo prévio pela internet (*crowdfunding*); a prestação de contas; alguns itens tratam também de orientações legais sobre a publicidade da campanha de rua e na mídias de TV, rádio e internet, entre outros.

Em entrevista, o Deputado Federal Vicente Cândido (PT-SP), relator de ambos os projetos que originaram às Leis aqui analisadas, afirmou que a busca por diminuir os custos da campanha (nas últimas eleições, o custo cresceu exponencialmente) enfrentou muitos desafios durante o debate até a aprovação dos projetos, como a intenção de se valorizar os princípios da isonomia e transparência, além do intenso contraditório criado entre visar um orçamento minimamente modesto para custear a democracia e evitar novos escândalos de corrupção e enfrentar um árduo embate com um povo descrente da política.

Também em entrevista, o Senador Armando Monteiro (PTB-PE), relator de um dos projetos no Senado Federal, demonstrou seu posicionamento favorável à criação deste novo fundo a partir da ideia do fortalecimento da democracia no país, considerando que a solução encontrada foi “o possível politicamente [naquele] momento” (Monteiro, 2017).

Presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) à época, o ministro Gilmar Mendes, afirmou em entrevista que “o fundo é insuficiente, considerando os custos de campanha que chegam no Brasil a números estratosféricos. [...] mas, ou se tem um fundo [...] ou vai se ter um caos ainda maior” (Mendes, 2018).

As fontes de recursos para a formação de um fundo compatível com a “necessidade” das campanhas eleitorais foi, certamente, o grande desafio para os legisladores e pensadores sobre o tema macro, se tornando o maior ponto de tensão e polêmica no processo legislativo.

Os valores destinados ao FEFC para as eleições de 2018 foram fixados pelo TSE, definidos na LOA 2018, constando a dotação de R\$1.716.209.431,00 (um bilhão setecentos e dezesseis milhões duzentos e nove mil quatrocentos e trinta e um reais). A primeira fonte de recursos introduzida pela alteração do inciso I do artigo 16-C da Lei 9504/1997, estabelecida pelo art. 3º da Lei 13487/2017, tratou do valor equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação desta lei e no ano imediatamente anterior.

Esta quantidade de recursos, durante a discussão do projeto de lei, tinha como previsão o montante de quase quinhentos milhões de reais. Entretanto, a lei deixa claro que o valor seria efetivamente fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral – como se vê no inciso I do artigo 16-C da Lei nº 9.504 de 1997 – fato este que se deu quando o Tribunal publicou a portaria que ditou as regras das eleições de 2018.

Ao trazer como valor total do FEFC o quantitativo de exatos R\$ 1.716.209.431,00, e sendo possível saber, como se pode observar a seguir, a quantia referente ao desconto das emendas de execução obrigatória, logo chega-se ao montante de R\$ 400 milhões, sendo esta a participação dada por esta fonte na formação do fundo em tela.

A segunda fonte foi a grande responsável pela intensidade do debate durante as votações no Congresso Nacional. Como diz a legislação acima exposta, em seu inciso II do art. 16-C, seriam utilizados para a formação do tal fundo 30% dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei nº 13473/2017. Esta lei trata das diretrizes para a elaboração e execução da LOA 2018.

Os parlamentares de cada uma das 27 unidades federativas possuem o direito a indicar entre 15 e 20 emendas de bancada, sendo até duas consideradas impositivas ou de execução obrigatória, tornando-as em “alvo” desta segunda fonte de recursos. Tais emendas de bancada podem ser apresentadas em quaisquer áreas de prestação de serviço público com vistas a atender as necessidades da sociedade, como saúde, educação, segurança, habitação, etc.

Após análise da LOA de 2018, principalmente o art. 65 da Lei 13473/2017, percebe-se que cada estado teve o direito a indicar até duas emendas de bancada impositivas com valor total de R\$ 162.494.991,00 (cento e sessenta e dois milhões, quatrocentos e noventa e quatro mil, novecentos e noventa e um reais).

O valor retirado e repassado ao fundo eleitoral seria de 30% do valor total, independentemente de quais ações as bancadas estaduais tivessem optado, sendo a “retirada” no montante de R\$ 48.748.497,30 (quarenta e oito milhões, setecentos e quarenta e oito mil, quatrocentos e noventa e sete reais e trinta centavos).

É válido ressaltar que este valor de quase R\$ 49 milhões representa o repasse retirado da previsão de investimentos de cada um dos estados brasileiros. Esta quantia, multiplicada por vinte e sete, chega ao montante da ordem de R\$ 1.316.209.429,30 (um bilhão trezentos e dezesseis milhões duzentos e nove mil e quatrocentos e vinte e nove reais e trinta centavos).

Como última fonte, desta vez indireta, estabeleceu-se o valor correspondente a eventual economia anual feita pelo Poder Legislativo Federal. Destaca-se o §15 do art. 16-C da Lei 13487/2017 traz que o percentual dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo (30% das emendas de bancada com execução obrigatória) poderá ser reduzido mediante compensação decorrente de remanejamento, se existirem, dotações em excesso destinadas ao Poder Legislativo.

Porém, a quantia “economizada” pelo Congresso Nacional não poderá servir para aumentar o valor total do fundo eleitoral, mas apenas para servir de compensação, por isso pode ser vista como uma fonte “indireta”. Justamente por causa disto, nas eleições de 2018, como já se tinha a quantia correspondente da primeira e segunda fontes, a terceira não foi utilizada.

3.2 IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS CAUSADOS PELO FEFC

Conforme detalhado anteriormente, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha terá duas fontes diretas e uma indireta. Duas delas não provocam consequências diretas na vida das pessoas por não mudarem significativamente a realidade padrão já existente, quais sejam, os recursos provenientes da economia produzida pelo Congresso Nacional e o valor equivalente à compensação fiscal repassada às emissoras de rádio e TV em virtude da extinção da propaganda partidária.

A questão mais sensível diz respeito aos valores correspondentes ao maior repasse de recursos na formação do FEFC. Tais valores correspondem a 30% das emendas impositivas de bancadas estaduais na LOA 2018, o equivalente a uma “retirada” de R\$ 1.316.209.429,30 (hum bilhão trezentos e dezesseis milhões duzentos e nove mil e quatrocentos e vinte e nove reais e trinta centavos) em investimentos diretos nas unidades federativas brasileiras.

Destaca-se que na LOA 2018, cada bancada estadual pôde apresentar obra, serviço ou ação que fosse prioritário às suas respectivas populações até o valor total de R\$ 162.494.991,00 (cento e sessenta e dois milhões, quatrocentos e noventa e quatro mil, novecentos e noventa e um reais), podendo ser o valor distribuído em uma ou duas emendas impositivas de bancada. Quase todos os estados, por meio de seus representantes, apresentaram duas emendas (exceto o estado do Ceará que apresentou apenas uma), totalizando cinquenta e três emendas priorizadas.

As ações contempladas nas 53 emendas de bancada relacionam-se à melhoria da saúde, educação, infraestrutura, setor hídrico, setor agropecuário e segurança pública, totalizando o montante de R\$ 1.316.209.429,30 (hum bilhão trezentos e dezesseis milhões duzentos e nove mil e quatrocentos e vinte e nove reais e trinta centavos). A seguir apresenta-se de forma detalhada os dados que evidenciam tais cortes orçamentários em cada área temática por região do país.

Os Impactos Diretos na Região Nordeste

A Região Nordeste possui nove estados e, com exceção do Ceará que optou por apresentar e priorizar apenas uma emenda de bancada para execução obrigatória, os outros oito estados apresentaram duas, sendo a região beneficiada com dezessete emendas de bancada “impositivas”. Portanto, a soma do valor das tais emendas alcança o montante de R\$ 1.462.454.921,80 (hum bilhão, quatrocentos e sessenta e dois milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil, novecentos e vinte e um reais e oitenta centavos). A tabela a seguir apresenta os dados da região:

Tabela 1-A. Impactos Financeiros Causados pelo FEFC na Região Nordeste

Emendas Impositivas de Bancada										
Região	UF	Área Impactada						Valor Total	Valor Final da Emenda	Valor Cortado e Não Investido
		Saúde	Educação	Infraestrutura	Recursos Hídricos	Agropecuária	Segurança			
Nordeste	Paraíba	X						129.000.000,00	90.300.000,00	38.700.000,00
					X			33.494.991,40	23.446.494,00	10.048.497,40
	Pernambuco				X			112.494.991,40	78.746.494,00	33.748.497,40
					X			50.000.000,00	35.000.000,00	15.000.000,00
	Rio Grande do Norte			X				81.247.495,70	56.873.247,00	24.374.248,70
					X			81.247.495,70	56.873.247,00	24.374.248,70
	Ceará	X						162.494.991,00	113.746.494,00	48.748.497,00
	Maranhão	X						70.414.496,00	49.290.147,00	21.124.349,00
						X		92.080.495,70	64.456.347,00	27.624.148,70
	Piauí	X						104.000.000,00	72.800.000,00	31.200.000,00

				X				58.494.99 1,40	40.946.49 4,00	17.548.4 97,40
	Alagoas	X						81.247.49 5,70	56.873.24 7,00	24.374.2 48,70
				X				81.247.49 5,70	56.873.24 7,00	24.374.2 48,70
	Sergipe					X		81.247.49 5,70	56.873.24 7,00	24.374.2 48,70
		X						81.247.49 5,70	56.873.24 7,00	24.374.2 48,70
	Bahia	X						81.247.49 5,70	56.873.24 7,00	24.374.2 48,70
						X		81.247.49 5,70	56.873.24 7,00	24.374.2 48,70
	TOTAL		7	-	3	4	3	-	1.462.454 .921,80	1.023.718 .446,00

Fonte: Elaboração própria do autor.

Tabela 1-B. Totalização de Emendas, Valores Finais e Valores Não Investidos por Área Impactada na Região Nordeste

	Saúde	Educação	Infraestrutura	Recursos Hídricas	Agropecuária	Segurança
Número Total de Emendas	7	-	3	4	3	-
Valores Finais das Emendas	496.756.382,00	-	154.692.988,00	194.066.235,00	178.202.841,00	-
Valores Cortados e Não Investidos	212.895.592,10	-	66.296.994,80	83.171.243,50	76.372.646,10	-

Fonte: Elaboração própria do autor.

Percebe-se que as bancadas federais que representam os estados nordestinos tiveram foco no apoio ao serviço de saúde e na busca pela garantia da segurança hídrica, já que é a região que mais sofre com os efeitos climáticos de uma seca considerada por muitos a maior da história do Brasil.

Assim, das dezessete emendas priorizadas: sete focaram na saúde, quatro em obras hídricas, três em aquisição de patrulhas mecanizadas (que também tem a ver com a seca e com a importância da agricultura para a região) e outras três foram priorizadas no setor de infraestrutura.

Do total de quase um bilhão e meio de reais, valor já mencionado, 30% foram automaticamente repassados para a construção do FEFC, isto é, R\$ 438.736.475,80 (quatrocentos e trinta e oito milhões setecentos e trinta e seis mil quatrocentos e setenta e cinco reais e oitenta centavos) deixaram de ser investidos nas áreas já mencionadas, permanecendo na previsão de investimentos federais nesses estados, no tocante a esta fonte de recursos, o total de R\$ 1.023.718.446,00 (hum bilhão vinte e três milhões setecentos e dezoito mil quatrocentos e quarenta e seis reais).

Os Impactos Diretos na Região Sudeste

A Região Sudeste possui quatro estados e, como todos apresentaram duas emendas cada um, foi beneficiada com oito emendas de bancada com execução obrigatória. É importante lembrar que os valores disponibilizados para que as bancadas indiquem as emendas prioritárias são idênticos, independentemente de tamanho do estado, força econômica ou quantidade de habitantes. Isto significa que a soma do valor das tais emendas alcança o montante de R\$ 649.979.965,20 (seiscentos e quarenta e nove milhões novecentos e setenta e nove mil novecentos e sessenta e cinco reais e vinte centavos). A tabela abaixo contém os dados desta região:

Tabela 2-A. Impactos Financeiros Causados pelo FEFC na Região Sudeste

Emendas Impositivas de Bancada										
Região	UF	Área Impactada						Valor Total	Valor Final da Emenda	Valor Cortado e Não Investido
		Saúde	Educação	Infraestrutura	Recursos Hídricos	Agropecuária	Segurança			
Sudeste	São Paulo	X						81.246.747,10	56.872.723,00	24.374.024,10
						X		81.246.747,10	56.872.723,00	24.374.024,10
	Rio de Janeiro	X						81.246.747,10	56.872.723,00	24.374.024,10
							X	81.246.747,10	56.872.723,00	24.374.024,10
	Minas Gerais		X					42.494.990,00	29.746.493,00	12.748.497,00
						X		120.000.001,00	84.000.001,00	36.000.000,00
	Espírito Santo	X						52.494.991,40	36.746.494,00	15.748.497,40
			X					110.000.000,00	77.000.000,00	33.000.000,00

TOTAL	3	2	0	0	2	1	649.979.965,20	454.985.976,00	194.993.989,20
--------------	---	---	---	---	---	---	----------------	----------------	----------------

Fonte: Elaboração própria do autor.

Tabela 2-B. Totalização de Emendas, Valores Finais e Valores Não Investidos na Região Sudeste

	Saúde	Educação	Infraestrutura	Recursos Hídricos	Agropecuária	Segurança
Número Total de Emendas	3	2	-	-	2	1
Valores Finais das Emendas	150.492.464,00	106.746.493,00	-	-	140.873.772,00	56.873.247,00
Valores Cortados e Não Investidos	64.496.770,20	45.748.497,00	-	-	60.374.473,30	24.374.248,70

Fonte: Elaboração própria do autor.

As bancadas que representam esses estados priorizaram: três emendas para a saúde, duas para o sistema educacional, duas para o fomento ao setor agropecuário e uma para apoio à segurança pública, por motivos óbvios, já que a situação do Rio de Janeiro é tão grave que uma intervenção federal foi vista como única opção de solução.

Do total de mais de seiscentos milhões de reais, 30% serviram de fonte de recursos para o Fundo, isto é, R\$ 194.993.989,20 (cento e noventa quatro milhões novecentos e noventa e três mil novecentos e oitenta e nove reais e vinte centavos) desapareceram do orçamento dos estados do Sudeste (vide tabela acima), permanecendo na previsão de investimentos federais nesses estados um total de R\$ 454.985.976,00 (quatrocentos e cinquenta e quatro milhões novecentos e oitenta e cinco mil novecentos e setenta e seis reais).

Os Impactos Diretos na Região Sul

A Região Sul que é composta de apenas três estados, foi beneficiada pela LOA de 2018 com seis emendas de bancada com execução obrigatória, cuja a soma alcança o montante de R\$ 487.484.973,80 (quatrocentos e oitenta e sete milhões quatrocentos e oitenta e quatro mil novecentos e setenta e três reais e oitenta centavos).

A priorização das emendas teve alvos bem distintos: duas para o fomento ao setor agropecuário, duas emendas foram dedicadas à melhoria de infraestrutura, apenas uma emenda para a saúde e outra única emenda para avanços no sistema educacional.

Tabela 3-A. Impactos Financeiros Causados pelo FEFC na Região Sul

Emendas Impositivas de Bancada										
Região	UF	Área Impactada						Valor Total	Valor Final da Emenda	Valor Cortado e Não Investido
		Saúde	Educação	Infraestrutura	Recursos Hídricos	Agropecuária	Segurança			
Sul	Rio Grande do Sul			X				81.247.495,70	56.873.247,00	24.374.248,70
				X				81.247.495,70	56.873.247,00	24.374.248,70
	Santa Catarina	X						120.000.000,00	84.000.000,00	36.000.000,00
						X		42.494.991,40	29.746.494,00	12.748.497,40
	Paraná		X					40.000.000,00	28.000.000,00	12.000.000,00
						X		122.494.991,00	85.746.494,00	36.748.497,40
TOTAL		1	1	2	-	2	-	487.484.973,80	341.239.482,00	146.245.492,20

Fonte: Elaboração própria do autor.

Tabela 3-B. Totalização de Emendas, Valores Finais e Valores Não Investidos na Região Sul

	Saúde	Educação	Infraestrutura	Recursos Hídricos	Agropecuária	Segurança
Número Total de Emendas	1	1	2	-	2	-
Valores Finais das Emendas	84.000.000,00	28.000.000,00	113.746.494,00	-	115.492.988,00	-
Valores Cortados e Não Investidos	36.000.000,00	12.000.000,00	48.748.497,40	-	49.496.994,80	-

Fonte: Elaboração própria do autor.

O impacto financeiro negativo causado pela criação do tal Fundo também foi bastante significativo nesta região, já que, com o corte de 30% ou R\$ 146.245.492,20 (cento e quarenta e seis milhões duzentos e quarenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e vinte centavos), o valor total das emendas apresentadas pelos parlamentares dos estados do sul do país restou R\$ 341.239.482,00 (trezentos e quarenta e um milhões duzentos e trinta e nove mil quatrocentos e oitenta e dois reais).

Os Impactos Diretos na Região Centro-Oeste

A situação da Região Centro-Oeste é semelhante às demais no tocante às perdas orçamentárias que os estados enfrentaram com a redução substancial dos valores das emendas. As oito emendas de bancada apresentadas pelos representantes dos quatro estados dessa região chegam a uma soma de R\$ 649.979.965,60 (seiscentos e quarenta e nove milhões novecentos e setenta e nove mil novecentos e sessenta e cinco reais e sessenta centavos).

O foco desta região foi revelado no momento em que mais de 60% das emendas “impositivas” foram apresentadas para avanços na infraestrutura dos estados, num total de 5 emendas. Outras três foram deliberadas, cada uma, para apoio na saúde, na educação e no fomento ao setor agropecuário, conforme se pode verificar na tabela a seguir:

Tabela 4-A. Impactos Financeiros Causados pelo FEFC na Região Centro-Oeste

Emendas Impositivas de Bancada										
Região	UF	Área Impactada						Valor Total	Valor Final da Emenda	Valor Cortado e Não Investido
		Saúde	Educação	Infraestrutura	Recursos Hídricos	Agropecuária	Segurança			
Centro-Oeste	Distrito Federal			X				50.494.991,40	35.346.494,00	15.148.497,40
				X				112.000.000,00	78.400.000,00	33.600.000,00
	Goiás		X					62.494.991,40	43.746.494,00	18.748.497,40
						X		100.000.000,00	70.000.000,00	30.000.000,00
	Mato Grosso	X						81.247.495,70	56.873.247,00	24.374.248,70
				X				81.247.495,70	56.873.247,00	24.374.248,70
	Mato Grosso			X				81.247.495,70	56.873.247,00	24.374.248,70
				X				81.247.495,70	56.873.247,00	24.374.248,70

	do Sul									
TOTAL	1	1	5	-	1	-	649.979.965,60	454.985.976,00	194.993.989,60	

Fonte: Elaboração própria do autor.

Tabela 4-B. Totalização de Emendas, Valores Finais e Valores Não Investidos na Região Centro-Oeste

	Saúde	Educação	Infraestrutura	Recursos Hídricas	Agropecuária	Segurança
Número Total de Emendas	1	1	5	-	1	-
Valores Finais das Emendas	56.873.247,00	43.746.494,00	284.366.235,00	-	70.000.000,00	-
Valores Cortados e Não Investidos	24.374.248,70	18.748.497,40	121.871.243,50	-	30.000.000,00	-

Fonte: Elaboração própria do autor.

Do total de quase de seiscentos e cinquenta milhões de reais, 30% serviram de fonte de recursos para o Fundo, isto é, R\$ 194.993.989,60 (cento e noventa e quatro milhões novecentos e noventa e três mil novecentos e oitenta e nove reais e sessenta centavos) foram retirados do orçamento dos estados do Centro-oeste (vide tabela acima), permanecendo na previsão de investimentos federais nesses estados um total de R\$ 454.985.976,00 (quatrocentos e cinquenta e quatro milhões novecentos e oitenta e cinco mil novecentos e setenta e seis reais).

Os Impactos Diretos na Região Norte

O corte de recursos na Região Norte alcançou o montante de R\$ 341.239.481,80 (trezentos e dezesseis milhões oitocentos e sessenta e cinco mil duzentos e trinta e três reais e dez centavos). Logo, um investimento formado pela soma de catorze emendas de bancada “impositivas”, que alcançava o montante exato de R\$ 1.137.464.939,40 (um bilhão cento e trinta e sete milhões quatrocentos e sessenta e quatro mil novecentos e trinta e nove reais e quarenta centavos), foi reduzido para R\$ 796.225.458,00 (setecentos e noventa e seis milhões duzentos e vinte e cinco mil quatrocentos e cinquenta e oito reais).

A situação se agrava quando se percebe que as ações e obras que passarão a ter suas respectivas execuções prejudicadas – algumas parcialmente, outras totalmente. Do total de ações priorizadas pelos parlamentares dos estados da região Norte, melhorias na infraestrutura regional apareceram em maior número com oito emendas dedicadas a esta finalidade. As outras seis se dividiram: três para a educação, duas para o setor de desenvolvimento sustentável local e uma para melhoria da saúde, tal qual a tabela abaixo evidencia:

Tabela 5-A. Impactos Financeiros Causados pelo FEFC na Região Norte

Emendas Impositivas de Bancada											
Região	UF	Área Impactada						Valor Total	Valor Final da Emenda	Valor Cortado e Não Investido	
		Saúde	Educação	Infraestrutura	Recursos Hídricos	Agropecuária	Segurança				
Norte	Amazonas			X				62.494.991,40	43.746.494,00	18.748.497,40	
				X				100.000.000,00	70.000.000,00	30.000.000,00	
	Acre		X					20.000.000,00	14.000.000,00	6.000.000,00	
				X				142.494.991,00	99.746.494,00	42.748.497,40	
	Pará		X					81.247.495,70	56.873.247,00	24.374.248,70	
						X		81.247.495,70	56.873.247,00	24.374.248,70	
	Rondônia	X						120.000.000,00	84.000.000,00	36.000.000,00	
				X				42.494.991,40	29.746.494,00	12.748.497,40	
	Roraima			X				100.000.000,00	70.000.000,00	30.000.000,00	
				X				62.494.991,40	43.746.494,00	18.748.497,40	
	Amapá		X					90.000.000,00	63.000.000,00	27.000.000,00	
				X				72.494.991,40	50.746.494,00	21.748.497,40	
	Tocantins			X				64.994.991,40	45.496.494,00	19.498.497,40	
							X	97.500.000,00	68.250.000,00	29.250.000,00	
	TOTAL		1	3	8	-	2	-	1.137.464.939,40	796.225.458,00	341.239.481,80

Fonte: Elaboração própria do autor.

Tabela 5-B. Totalização de Emendas, Valores Finais e Valores Não Investidos na Região Norte

	Saúde	Educação	Infraestrutura	Recursos Hídricas	Agropecuária	Segurança
Número Total de Emendas	1	3	8	-	2	-
Valores Finais das Emendas	84.000.000,00	133.873.247,00	453.228.964,00	-	125.123.247,00	-
Valores Cortados e Não Investidos	36.000.000,00	57.374.248,70	94.240.984,40	-	53.624.248,70	-

Fonte: Elaboração própria do autor.

No geral, os dados demonstram a magnitude do impacto financeiro causado nos estados brasileiros por causa da criação do FEFC. Conforme exposto, as áreas mais prejudicadas foram, na ordem dos setores mais afetados aos menos afetados: infraestrutura, saúde, agricultura e desenvolvimento rural, educação, infraestrutura hídrica e segurança pública, sendo que essas seis áreas foram as escolhidas e priorizadas pelas cinquenta e três emendas de execução obrigatória previstas na LOA 2018, cujos valores serviram de fonte para a formar a maior parte da base financeira do FEFC.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo central analisar a legislação que criou e regulamentou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), demonstrando o impacto desta nova regulamentação na programação dos investimentos financeiros dos estados da federação.

Primeiro, procedeu-se com a apresentação detalhada do processo legislativo que deu origem às Leis 13487/2017 e 13488/2017. Este processo ficou marcado pela sua celeridade, na qual se pôde perceber que desde a apresentação das proposições até a aprovação final das mesmas, houve a duração de 101 dias em uma delas e 17 na outra. Foi possível observar acordos de votações simbólicas em plenário, bem como o acordo feito entre Legislativo e Executivo para que os vetos presidenciais não obstaculizassem a criação do fundo a tempo do mesmo se tornar apto para o uso nas eleições de 2018.

Em um segundo momento, deu-se atenção aos impactos financeiros provocados por uma das três fontes de recursos do FEFC, qual seja, o uso de 30% das emendas de bancada de execução obrigatória. Os dados empíricos evidenciaram um total de cinquenta e três emendas de bancada impositivas apresentadas pelos vinte e seis estados e pelo Distrito Federal, perfazendo um impacto considerável na programação dos investimentos nos estados brasileiros.

O somatório dos valores por área de destinação revelou que mais de R\$ 370 milhões foram cancelados em investimentos em saúde, na educação foram mais de R\$ 133 milhões, na infraestrutura foram cerca de R\$ 430 milhões, na infraestrutura hídrica quase R\$ 85 milhões, no apoio ao setor agropecuário aproximadamente R\$ 270 milhões e na segurança pública mais de R\$ 24 milhões, totalizando um montante superior a R\$ 1,3 bilhão.

Estudos futuros poderão analisar comparativamente o impacto econômico causado pelo aumento gradativo dos recursos do fundo partidário, investigando se efetivamente ocorreu uma diminuição nos gastos de campanha ao comparar as últimas eleições com as de 2018. Examinar se os princípios da transparência e isonomia entre concorrentes ao pleito foi respeitada nas eleições de 2018 em relação às anteriores, além de relacionar eventuais consequências eleitorais ante a ampla liberdade partidária na distribuição dos recursos do FEFC entre os seus filiados, assim como se de fato o fundo possibilitou maiores incentivos financeiros as candidaturas femininas.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Secretaria Geral da Mesa. **[Consulta sobre alguns detalhes do processo legislativo das leis 13.487 e 13.488]**. Brasília, 26 nov. 2018. [O questionário da consulta encontra-se no Apêndice "F" desta monografia]

BRASIL. Câmara dos Deputados. **LOA - Lei Orçamentária Anual**. Câmara.leg, 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>>. Acesso em: 10 de maio de 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Loa 2019 - Orientações básicas sobre apresentação de emendas**. Brasília, set. 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/loa-2019-orientacoes-basicas-sobre-apresentacao-de-emendas>>. Acesso em: 07 de dezembro de 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8703, de 2017**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2153100>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8612, de 2017**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2151995>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. **Lei 4.737, de 15 de julho de 1965**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. **Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. **Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. **Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 13.487, de 6 de outubro de 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13487.htm>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 13.488, de 6 de outubro de 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 206, de 2017.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129782>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 110, de 2017.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131127>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF.** Relator: FUX, Luiz. Data do Julgamento: 17.09.2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 28 out. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.553, de 18 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Brasília, dez. 2017.

CÂNDIDO, V. **Entrevista concedida a José Wilson Santiago Filho.** Brasília, 12 dez. 2017.

CERVI, E. U. **Doadores, partidos e estratégias para o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil: uma análise sobre o reduzido número de doadores e os**

elevados valores doados para os candidatos a presidente em 2014. Política & Sociedade. Florianópolis, v.15, nº 32, p. 65-102, jan./abr. 2016.

FALGUERA, E.; OHMAN, M.; JONES, S. (Orgs.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político.** Rio de Janeiro: FGV, 2015.

FIGUEIREDO FILHO, D. B.; et al. **Financiamento de campanha: nível de regulamentação em perspectiva comparada.** E-legis. Brasília, nº 17, p. 36-50, maio/ago. 2015.

LEITE, A.; TEIXEIRA, A. (Orgs.). **Crime e Política: Corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito.** Rio de Janeiro: FGV, 2017.

LEMOS, L.; MARCELINO, D.; PEDERIVA, J. H. **Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006.** Opinião Pública. Campinas, v.16, p. 366-393, nov. 2010.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2018. **Sistema de emendas.** FB2 Gestão em Convênios Públicos, [2017 ou 2018]. Disponível em <<http://fb2convenios.com.br/artigo/loa-2018-sistema-de-emendas/>>. Acesso em: 07 de dezembro de 2018.

MAIA, G. **Câmara aprova fundo eleitoral de R\$ 1,7bi, que segue para sanção de Temer.** UOL, 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/10/04/camara-aprova-fundao-publico-eleitoral-de-r-17-bi-que-segue-para-sancao-de-temer.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

MENDES, G. **Entrevista concedida a José Wilson Santiago Filho.** Brasília, março 2018.

MONTEIRO, A. **Entrevista concedida a José Wilson Santiago Filho.** Brasília, dez. 2017.

SAMUELS, D. **Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil.** The Journal of Politics, vol. 63, n. 2, p. 569-584, 2001.

_____. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma.** Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Fortaleza, v.3, n.º 4, p. 11-28, set/dez. 2007.

SANTANO, A. C. **O Financiamento da Política:** 02 ed. Curitiba: Íthala, 2016.

SANTOS, M. L.; et al. **Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados.** Opinião Pública. Campinas, vol.21, nº 1, p. 33-59, abril 2015.

SILVA, B. F.; CERVI, E. U. **Padrões de financiamento eleitoral no Brasil: as receitas de postulantes à Câmara dos Deputados em 2010 e 2014.** Revista Brasileira de Ciência Política. Brasília, nº 23, p. 75-110, maio/ago. 2017.

SILVA, C. V.; ERHARDT, M. O. **Financiamento de campanha eleitoral no Brasil: uma análise do modelo de financiamento misto na atual conjuntura do país.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. (Orgs.). **Reforma Política: lições da história recente.** Rio de Janeiro: FGV, 2006.



idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

  /sejaidp
 (61) 3535-6565
 idp.edu.br