

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP

JOSÉ WILSON SANTIAGO FILHO

**FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA: ORIGEM
E IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS EM 2018**

BRASÍLIA

2019

JOSÉ WILSON SANTIAGO FILHO

**FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA: ORIGEM
E IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS EM 2018**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Orientador (a): Profa. Dra. Leany Lemos

Coorientador: Prof. Ministro Napoleão Nunes Maia

BRASÍLIA

2019

JOSÉ WILSON SANTIAGO FILHO

**FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA: ORIGEM E
IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS EM 2018**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Orientador (a): Profa. Dra. Leany Lemos

Coorientador: Prof. Ministro Napoleão Nunes Maia

BANCA EXAMINADORA:

PROFA. DRA. LEANY LEMOS

Orientadora (IDP)

PROF. DR. RAFAEL SILVEIRA SILVA

Membro Avaliador

PROF. DR. FERNANDO MENEGUIN

Membro Avaliador

Dedico essa dissertação aos meus pais, irmãos e esposa que sempre me incentivaram a buscar este mestrado e à minha filha que teve o nascimento concomitante à apresentação da defesa deste projeto.

"Cada sonho que você deixa para trás, é um pedaço do seu futuro que deixa de existir."

(Steve Jobs)

RESUMO

Essa dissertação de Mestrado afirma-se no campo do financiamento de campanhas eleitorais, e visa descrever o processo decisório das leis que criaram e regulamentaram o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, bem como demonstrar o impacto da nova regulamentação na programação dos investimentos nos estados da federação. Mediante a rotineira publicidade em relação às diversas crises de corrupção, a proibição pelo STF da doação eleitoral de pessoas jurídicas e a falta de cultura de doação por parte das pessoas físicas, a maioria do Congresso Brasileiro entendeu como necessária para a manutenção da democracia a criação de mais um fundo público, o FEFC. O financiamento de campanha, que era misto e essencialmente privado/empresarial até as eleições de 2014, continuou misto, porém passou a ser essencialmente público a partir das eleições de 2018. Se buscou descrever o processo legislativo das Leis 13.487 (que criou o FEFC) e 13.488 (que o regulamentou), ambas de 2017, especificando o porquê da existência dos principais artigos, das fontes e das regras de distribuição dos recursos, além de relatar de forma superficial o abalo provocado pelo aumento substancial dos recursos que formam o fundo partidário e de forma ampla e detalhada as consequências causadas pela criação do FEFC. Uma das principais partes do projeto é mapear de onde foram cancelados os recursos a serem aplicados no fundo eleitoral, identificando seu valor por área temática, por região beneficiada/prejudicada e ao mesmo tempo simular possíveis efeitos de uma escolha que retirou recursos de áreas essenciais para a população brasileira. Foi necessário realizar entrevistas com protagonistas do processo legislativo no Congresso, buscar dados, usar de matérias da imprensa e principalmente analisar detalhadamente a LOA 2018, com foco nas emendas parlamentares, além de outras legislações. Também foi apontada uma explanação literária sobre o motivo da importância do dinheiro na política, o histórico brasileiro no tocante aos meios de financiamento eleitoral, os modelos existentes, inclusive o adotado no Brasil, além dos possíveis problemas provenientes da relação cada vez mais íntima entre dinheiro e política. Do mesmo modo, se buscou pormenorizar todas as fases do processo legislativo, indicando por meio de uma esmiuçada tabela os acontecimentos e dados relevantes que levaram à aprovação dos projetos de lei que alteraram as regras, tendo nas eleições de 2018 a primeira experiência. Foi possível comprovar o real impacto causado aos estados brasileiros por causa da criação do novo fundo, resultado bem diferente daquilo prometido pelos parlamentares favoráveis à aprovação das leis quando propuseram o novo gasto.

Palavras-Chave: Financiamento de campanhas eleitorais. Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC). Processo Legislativo. Impacto econômico e social nos estados brasileiros.

ABSTRACT

This Master thesis is stated in the field of financing of electoral campaigns, and seeks to describe the decision-making process of the laws that created and regulated the Special Fund campaign financing, as well as demonstrate the impact of the new Regulation in the programming of investments in the States of the Federation. By advertising in relation to routine various crises of corruption, the prohibition by the Supreme Court election donation of legal persons and the lack of culture of donation on the part of individuals, most of the Brazilian Congress understood as necessary for the maintenance of democracy the creation of more public fund, the FEFC. This master thesis is stated in the field of financing of electoral campaigns, and seeks to describe the decision-making process of the laws that created and regulated the Special Fund campaign financing, as well as demonstrate the impact of the new Regulation in the programming of investments in the States of the Federation. By advertising in relation to routine various crises of corruption, the prohibition by the Supreme Court election donation of legal persons and the lack of culture of donation on the part of individuals, most of the Brazilian Congress understood as necessary for the maintenance of democracy the creation of more public fund, the FEFC. Campaign financing, which was mixed and private/corporate essentially until the 2014 elections, continued mixed, but became essentially public from 2018 elections. If you sought the legislative process the laws describe 13,487 (who created the FEFC) and 13,488 (which the regulated), both of 2017, specifying why the existence of the main articles, and sources of the rules governing the distribution of resources, in addition to reporting in a manner superficial concussion caused by the substantial increase in the resources that make up the partisan background and broadly and detailed the consequences caused by the creation of the FEFC. One of the main parts of the project is to map where were cancelled the resources to be applied to the election fund, identifying your value by subject area, by region benefited/impaired and simultaneously simulate possible effects of a choice removed features of essential areas for the Brazilian population. It was necessary to conduct interviews with protagonists of the legislative process in Congress, fetch data, use of the press materials and mainly analyze in detail the LOA 2018, focusing on parliamentary amendments, in addition to other legislation. It has also been pointed to a literary explanation about the reason for the importance of money in politics, the Brazilian history regarding election funding, the existing models, including the adopted in Brazil, in addition to the possible problems from the increasingly close relationship between money and politics. Likewise, if sought to detail all the stages of the legislative process, indicating through an elaborated table events and relevant data that led to the approval of bills that changed the rules, having 2018 elections the first experience. It was possible to establish the real impact to the Brazilian States because of the creation of the new Fund, very different result that promised by the parliamentarians in favour of laws when they proposed the new expense.

Keywords: Financing of electoral campaigns. Special Fund for financing campaigns (FEFC). Legislative Process-social. Economic Impact in the Brazilian States.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Critérios para formação do Fundo Partidário e do FEFC.....	40
Figura 2: Distribuição do FEFC entre os partidos políticos para as eleições de 2018.....	56
Figura 3: Impactos causados pelo FEFC na região Nordeste.....	69
Figura 4: Impactos causados pelo FEFC na região Sudeste.....	72
Figura 5: Impactos causados pelo FEFC na região Sul.....	74
Figura 6: Impactos causados pelo FEFC na região Centro Oeste.....	75
Figura 7: Impactos causados pelo FEFC na região Norte.....	77

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Processo legislativo que deu origem às Leis 13.487 e 13.488, ambas de 2017.....	45
Tabela 2: Valor do Fundo Partidário nos últimos anos.....	63

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
BA	Bahia (Estado da Bahia)
Bi	bilhão
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CNUCC	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
CPF	Cadastro de Pessoas Física
DEM	Democratas (partido político)
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha (Fundo Eleitoral ou fundão)
GO	Goiás (Estado do Goiás)
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDB	Movimento Democrático Brasileiro (antigo PMDB)
NOVO	Partido Novo
OGU	Ouvidoria Geral da União
PATRI	Patriota
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCO	Partido da Causa Operária
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Pernambuco (Estado de Pernambuco)
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMB	Partido da Mulher Brasileira
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PODE	Podemos
PP	Progressistas
PPL	Partido Pátria Livre
PPS	Partido Popular Socialista

PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PTSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PV	Partido Verde
REDE	Rede Sustentabilidade
RJ	Rio de Janeiro (Estado do Rio de Janeiro)
RR	Roraima (Estado de Roraima)
SD	Solidariedade
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SP	São Paulo (Estado de São Paulo)
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 METODOLOGIA	18
2 REVISÃO DA LITERATURA SOBRE FINANCIAMENTO ELEITORAL.....	19
2.1 Democracia: por que o dinheiro é considerado tão importante	19
2.2 Breve histórico brasileiro em relação ao financiamento eleitoral	21
2.3 Tipos de financiamento eleitoral e suas características.....	23
A Modelos.....	24
i. Financiamento Exclusivamente Privado	25
ii. Financiamento Exclusivamente Público	26
iii. Financiamento Misto	30
iv. Matching Funds	31
v. Regras vigentes no Brasil	31
3 LEIS DA CRIAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (ORIGEM, PROCESSO LEGISLATIVO, PONTOS POLÊMICOS, RESULTADO FINAL)	38
3.1 Debate sobre a criação do FEFC na Reforma Política de 2017.....	39
3.2 Eleições 2018 e as novas regras.....	48
A Fontes	48
B Regras de distribuição entre o Tribunal Superior Eleitoral e os partidos políticos	53
C Regras de distribuição entre os partidos políticos e os candidatos	55
D Fiscalização	59
4. O FUNDO ELEITORAL E O MAPA DOS RECURSOS: QUEM PAGA O PREÇO DO FINANCIAMENTO? O ANTES E O DEPOIS DOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO E DO FEFC	61
4.1 Impacto causado pelo aumento dos recursos públicos que formam o fundo partidário	61
4.2. Impactos econômicos e sociais causados pelo FEFC.....	65
A Os Impactos Diretos na Região Nordeste	69
B Os Impactos Diretos na Região Sudeste	72
C Os Impactos Diretos na Região Sul	74
D Os Impactos Diretos na Região Centro-Oeste	75

E Os Impactos Diretos na Região Norte	77
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
REFERÊNCIAS	84
APÊNDICES.....	92

INTRODUÇÃO

É praticamente um consenso na sociedade brasileira, a necessidade de reformular o modelo partidário-eleitoral. Tal consenso, no entanto, fica apenas na teoria e em discursos em casas legislativas ou praças públicas. Como afirmam 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), após argumentarem sobre os prós e contras do chamado presidencialismo de coalizão e as constantes necessidades de reformas, que muitas vezes tratam de assuntos apenas para solucionar problemas advindos daquela forma de governo, afirmam que a tão idealizada reforma política, só terá êxito, se contribuir para o aprofundamento e aperfeiçoamento da democracia, influenciando de forma positiva sobre o comportamento dos atores políticos. Embora o debate seja intenso, há profundas discordâncias acerca das medidas “terapêuticas” capazes de “curar” as mazelas de nosso sistema, tanto na mente das pessoas como, principalmente, dentro do Poder Legislativo Federal.

Mesmo assim, em 2017, o Congresso Nacional aprovou uma nova Reforma Política Eleitoral 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 cadente: financiamento de campanha.

Essa dissertação tem o objetivo de descrever o processo decisório das leis que criaram e regulamentaram o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (portanto, a legislação em sua esfera infraconstitucional), bem como demonstrar o impacto da nova regulamentação do chamado fundo eleitoral na programação dos investimentos nos estados da federação, cuja consequência mais direta e recente, é o cancelamento de ações na ordem de 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 Senado Federal e a Câmara dos Deputados votaram e aprovaram dois projetos de lei determinando, entre outros assuntos, que o financiamento de campanha, que era misto e essencialmente empresarial/privado até as eleições de 2014, continuasse misto, porém passasse a ser essencialmente público a partir das eleições de 2018, resguardando tanto antes

como agora a existência do Fundo Partidário, a possibilidade de doação de pessoas físicas e o “autofinanciamento”, respeitados os respectivos limites legais.

Conhecido pela mídia e pela população como “Fundão”, o Fundo Eleitoral foi criado por meio da Lei nº 13.487 e a sua distribuição regulamentada pela Lei nº 13.488, ambas votadas nas duas casas e sancionadas pela Presidência da República antes do prazo final do dia 7 de outubro de 2017, respeitando-se o princípio da anualidade e tendo, assim, a vigência validada para as eleições de 2018.

O que motivou a criação do Fundo foi integralmente a escassez de recursos legais para a campanha, já que, concomitantemente, três acontecimentos se deram:

- a) as crises de corrupção, como a investigada pela Operação Lava-Jato, que revelaram um ciclo intenso e criminoso de doações ilegais feitas por empresas a diversos políticos e partidos (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, entre 2014 e 2018; NETO, 2016);
- b) a proibição, determinada pela ocorrência do item 'a', de doações de pessoas jurídicas (basicamente o financiamento empresarial) em 2015, após decisão do Supremo Tribunal Federal (que julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 4650, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil e, por decisão da maioria dos seus integrantes, declarou a inconstitucionalidade das leis que autorizavam doações oriundas de pessoas jurídicas, tanto para campanhas eleitorais quanto para partidos) (STF, 2015);
- c) resultado bem abaixo do esperado na experiência das eleições de 2016, na opinião dos partidos, no tocante à doação de pessoas físicas, baseado na não existência de uma cultura deste tipo no Brasil (TSE, 2016; TONIAL; OLIVEIRA, 2014; BORGES, 2017).

Para confirmar e corroborar com os dados acima, basta acessar a justificativa apresentada formalmente pelo Senador Ronaldo Caiado quando apresentou no Senado o PLS nº 206 (que acabou embasando a Lei 13.487 de 2017), pois elenca exatamente aqueles itens ao se posicionar pela necessária mudança na legislação vigente na época, ressaltando que se objetiva encontrar uma fonte de financiamento que viabilize as campanhas, de preferência sem impor custos adicionais ao erário, na situação de crise econômica que o país atravessa (BRASIL, 2017).

Após várias tentativas de se aprovar a criação deste Fundo sem especificar a fonte originária dos recursos, o projeto de lei aprovado indica que os recursos formadores do Fundo para financiar as campanhas eleitorais, virão: a) das dotações orçamentárias da união em ano eleitoral equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras de rádio e TV receberam pela divulgação da propaganda partidária efetivada no ano da publicação desta lei e no ano imediatamente anterior, ou seja, respectivamente 2017 e 2016 para o cálculo do fundo

a ser utilizado nas eleições de 2018; e b) do correspondente a 30% (trinta por cento) do valor destinado a emendas parlamentares impositivas de bancada durante os anos eleitorais (previstas no OGU, existem as emendas de bancada impositivas e não impositivas e devem ser apresentadas pelos parlamentares de cada estado para a realização de obras naquela localidade).

Para o Fundo Eleitoral de 2018, a lei orçamentária anual do mesmo ano, aprovada em dezembro de 2017 pela Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, fixou, de acordo com o portal da transparência do Tribunal Superior Eleitoral, dotação de R\$ 1.716.209.431,00 (hum bilhão setecentos e dezesseis milhões duzentos e nove mil quatrocentos e trinta e um reais), valor que servirá para financiar as campanhas, confirmando previsão dada pelos relatores que trataram da temática durante votações nas casas legislativas (TSE, 2018).

Dentre outros fatores ideológicos e textuais, por ter sido aprovada a criação deste Fundo de Financiamento Eleitoral, sem uma ampla divulgação de informações, e sem uma votação pela aprovação mais elástica nas Casas do Congresso Nacional, a população e a mídia se voltaram contra a ideia em questão, reverberando ainda mais as críticas por meio de argumentos de que consequências sociais e econômicas muito negativas apareceriam, já que efetivamente as emendas de bancada, cujo um percentual dos recursos se tornaram a maior fonte para tal Fundo, servem para alavancar a economia dos estados brasileiros, pela importância das obras protagonistas destas emendas.

Em resumo, o tema escolhido para a dissertação aqui disposta, é a legislação aprovada em 2017 e que teve nas eleições de 2018 seu primeiro ‘teste de fogo’. Pela relevância do tema e o impacto percebido, essa dissertação também se propõe a mapear de onde foram cancelados os recursos a serem aplicados no fundo eleitoral, identificando seu valor por área temática e/ou ministério, por região ou município beneficiado, e ao mesmo tempo simular possíveis efeitos de uma escolha que migrou para um financiamento essencialmente público, que retira recursos de áreas essenciais para a população brasileira.

A literatura diverge sobre o tema de financiamento de campanha em vários pontos, principalmente sobre qual seria o modelo ideal. Porém, se apresenta de forma quase singular quando da importância do dinheiro em campanhas eleitorais. O na época Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Gilmar Mendes, em voto proferido no bojo da ADI 4.650/DF, destacou que “a relação entre dinheiro e política é extremamente complexa e uma

breve pesquisa sobre a realidade de outros países comprova que não há fórmulas universais para a regulação da matéria" (STF, 2014).

Portanto, para o primeiro objetivo de descrever o processo decisório do Congresso Nacional que criou a legislação acima citada, estão sendo utilizadas fontes primárias, como os anais das sessões deliberativas ocorridas no Poder Legislativo Federal, a sanção presidencial respectiva e as entrevistas com os atores principais, assim como de fontes secundárias, já que a pesquisa em literaturas, e artigos que envolvem o tema são de grande ajuda e base na busca, por exemplo, dos passos que levaram o Brasil a chegar a este meio de financiamento de campanha.

Para o segundo objetivo, fontes primárias e secundárias foram utilizadas, porém a busca de dados foi a fonte mais importante, como o levantamento da peça orçamentária nacional aprovada para o ano de 2018, que mostra os valores das emendas de bancada e montante final "separado" para o Fundo Eleitoral recém-criado, e os valores anuais relativos ao fundo partidário, fundo que existe com objetivo de manter ativos os partidos políticos no Brasil (neste caso, para um superficial análise), tornando-se possível expor os reais impactos na programação dos estados brasileiros, em obras ou ações essenciais na saúde, educação, infraestrutura, dentre outros.

Essa dissertação é composta de quatro capítulos, além desta introdução. O primeiro tratará da metodologia a ser utilizada. O segundo descreverá o debate literário sobre as possibilidades de financiamentos de campanhas eleitorais. No terceiro capítulo, o intenso debate e as fases legislativas serão mostradas, junto com a análise do texto das leis e o porquê da existência dos mais importantes artigos que as formam, com a visão dos protagonistas e seus argumentos favoráveis e contrários. O quarto e último capítulo esboçará didaticamente, por meio de tabelas e figuras e suas respectivas análises, o impacto que cada estado brasileiro teve na programação de seus investimentos. Em seguida, as considerações finais e referências.

1 METODOLOGIA

O trabalho é descritivo, trazendo duas etapas. Na primeira, o processo legislativo da criação do fundo eleitoral. Um grande levantamento de informações foi necessário para que este a pesquisa formasse uma base consistente de dados permitindo a descrição e análise detalhadas do processo legislativo que criou as leis que norteiam este trabalho.

Foi preciso diferenciar as leis que originaram o Fundo Eleitoral, criado pela recente Lei 13.487 (BRASIL, 2017), e o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, ou Fundo Partidário, regido pela Lei 9.096 (BRASIL, 1995). Foram utilizadas fontes primárias, por meio das notas taquigráficas das sessões da Câmara e do Senado, o processo de debate e votação dos projetos oriundos da chamada “Reforma Política de 2017”, principalmente o que permitiu a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Para o objetivo do estudo, é significativo destacar o contexto e os motivos que levaram ao surgimento da tese do financiamento público e todas as etapas vencidas até a sanção presidencial, como também os argumentos usados pelos parlamentares, protagonistas de toda a discussão, tanto os defensores como os contrários ao Fundo. Também foram realizadas entrevistas e consultadas as matérias da mídia oficial do legislativo e na grande imprensa, especialmente os meios de comunicação de maior circulação em 2017 e 2018, além de entrevistas estruturadas com atores relevantes ao processo, como relatores das matérias e líderes partidários.

A segunda etapa também corresponde à elaboração de sólida base de dados com informações sobre as emendas parlamentares a partir do Sistema SIGA BRASIL e SIAFI, portanto fontes primárias, para se identificar de onde foram cancelados os recursos destinados ao financiamento das campanhas de 2018, e, portanto, quais áreas de políticas públicas estão sendo prejudicadas com a adoção da nova sistemática. Serão identificadas, além da área temática, a região ou município que seria beneficiado, e respectivos valores. 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% (setenta e sete por cento) de seu valor total provenientes das tais emendas de bancada de execução obrigatória. Tendo em vista que toda alocação de recursos públicos é uma escolha com impacto no orçamento geral, dentro da ótica de que recursos são escassos, a decisão sobre alocar mais recursos em campanhas significa, igualmente, não alocar em outra área. A divisão do Fundo por partido também está descrita nessa etapa.

2 REVISÃO DA LITERATURA SOBRE FINANCIAMENTO ELEITORAL

O objetivo desse capítulo é articular as principais linhas de pensamento sobre os diferentes tipos de financiamento de campanha e seu impacto nos regimes democráticos. Traremos a ideia de diversos estudiosos, revelando o motivo da importância do dinheiro para as campanhas eleitorais e, a partir desta suposta certeza, os passos dados pela literatura (nos debates teóricos) e pelos legisladores brasileiros (com a aprovação de leis e as constantes reformas eleitorais) para aproximar o recurso financeiro das eleições.

De forma bastante breve e resumida, este capítulo trará tópicos explanando o que a literatura traz em relação a cada item.

2.1. Democracia: Por que o dinheiro é considerado tão importante

Logo no início, apresenta-se, de forma objetiva e superficial, o conceito de Kelsen para o termo 'democracia' e o porquê que a presença do dinheiro é tão importante para a sua existência.

De acordo com Hans Kelsen (2000), em um dos livros mais lidos sobre o atual regime brasileiro, é o povo que comanda, e não, como alguns atores do sistema político pensam, o que é comandado. Afirmou que:

A democracia [...] é uma forma de Estado e de sociedade em que a vontade geral, ou a ordem social, é realizada por quem está submetido a essa ordem, isto é, pelo povo. [...] Democracia significa identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder, governo do povo sobre o povo (KELSEN, 2000, p. 35).

A partir deste conceito, sendo este o regime brasileiro, o sistema eleitoral no Brasil, tanto o atual como o formado pelas regras anteriores, coloca o candidato como sendo o grande buscador de votos, com o objetivo de convencer a população de que valeria a pena elegê-lo. Entretanto - num modelo proporcional de lista aberta (modelo atual brasileiro) -, a concorrência provocada pelo alto número de candidatos, as enormes jurisdições eleitorais (que por vezes engloba centenas de municípios) e o crescente aumento dos custos da campanha (principalmente por causa das mídias), promove cada vez mais uma alta necessidade de recursos financeiros para bancar as despesas, tornando possível "colocar a campanha na rua" por parte destes candidatos. Observemos o que afirmam Backes e Vogel (2014):

[...] gastos declarados em relação aos não declarados, como resposta a um crescente rigor na fiscalização de parte da Justiça Eleitoral, não há dúvida que os gastos efetivos cresceram e crescem enormemente, fenômeno que não é só brasileiro, e está relacionado ao desenvolvimento de novas técnicas de campanha, incorporando marketing, TV, gastos com jatinhos, entre outros. Outro fator relacionado é o aumento do grau de competitividade das eleições - eleições competitivas são obviamente mais caras. O crescimento é alimentado pelo aumento da propaganda dos concorrentes, e assim, para se manter no jogo, é necessário bancar a aposta, elevando os custos, num jogo que se retroalimenta (BACKES; VOGEL, 2014, p.3).

Vários autores relatam que existe variada literatura sobre o papel do dinheiro nas eleições em vários países, mas uma baixa exploração do tema no Brasil, com uma produção bibliográfica ainda pequena.

A sabedoria popular diz que o dinheiro conta muito em política. A melhor frase para iniciarmos esta temática é escrita por Ana Claudia Santano (2016), em 'O financiamento da política', logo na primeira orelha do livro: "[...] o fato é que sem dinheiro, não há partidos, não há campanhas eleitorais, não há democracia". Outro que segue a mesma linha de pensamento é David Samuels. Criando o termo 'mercado de financiamento de campanha', o argumento de Samuels (2001) apud Lemos e Marcelino e Pederiva (2010) apoia fortemente a tese de que 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.

Uns destes brasileiros pioneiros foram Lemos, Marcelino e Pederiva (2010), que fizeram perceber no mundo intelectual o seu pensamento a partir de comparações entre as contribuições eleitorais para o Congresso Nacional nas eleições de 2002 e 2006. Tendo como base os trabalhos de Jacobson e Samuels relativos à proximidade entre dinheiro e eleições, os autores mencionados concluem que o recurso financeiro é muito importante para o custeio de uma campanha, já 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).

Emerson Cervi (2016), em artigo dedicado ao estudo específico das eleições de 2014, se alia a esse pensamento, pois as máquinas partidárias em democracias precisam dos recursos financeiros, estes agindo como combustíveis e sendo necessários para manter os partidos funcionando no momento que financiam as campanhas eleitorais. Diante disso, as leis

brasileiras se aprimoram, para deixar as relações entre dinheiro, política e voto mais transparentes e isonômicas, sendo este o assunto tratado no próximo tópico.

Silva e Cervi (2017, p. 77), em estudo sobre as campanhas eleitorais de 2010 e 2014, 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". 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 provocado. Assim, mais que bem votados, uma receita volumosa promove uma projeção positiva na chance de sucesso eleitoral.

2.2 Breve histórico brasileiro em relação ao financiamento eleitoral

No Brasil, a justiça eleitoral exerce a função essencial na consolidação da legislação que guia os pleitos eleitorais, buscando a moralização do processo de votação. Implantada no governo de Getúlio Vargas, em 1932, ela surge na história como um agente fiscalizador e organizador, com autonomia em relação aos outros órgãos judiciários, assim como ocorre em diversos outros países (CAVALCANTE, 2016).

Para historiar os modelos de financiamento eleitoral que já estiveram em vigor no Brasil, recorreremos novamente a Cervi (2016):

O tema do financiamento e das relações entre doadores e partidos políticos não é recente no Brasil. Desde 1940, quando surge a atual estrutura da justiça eleitoral no Brasil, tem chamado atenção dos pesquisadores. Nas primeiras duas décadas, até meados dos anos 1960, o sistema era muito fechado, permitindo doações apenas dos próprios candidatos ou de filiados a partidos políticos. A partir de 1965, a lei 4.740 cria o Fundo Partidário para Custeio das Atividades dos Partidos Políticos e amplia o escopo de doadores, passando a ser permitida a doação de recursos para campanhas eleitorais por qualquer eleitor. Na sequência, em 1971 as empresas passam a ser expressamente proibidas de fazer doações a partidos ou campanhas. Só em 1993, com a lei 8.713, é que as empresas são autorizadas a fazer doações a partidos políticos, como consequência do "escândalo Collor", que teve sua origem nas doações ilegais de empresas, via caixa dois, às campanhas eleitorais. É justamente em 1993 que surgem os comitês financeiros de campanha, responsáveis pela organização e prestação de contas dos candidatos. A partir de então acontecem apenas mudanças pontuais no

sistema de financiamento eleitoral, tal como a de 2009, que regulamenta as doações pela internet (CERVI, 2016, p. 68-69).

Mesmo a Constituição de 88 não apresentando uma normatização em torno do financiamento de campanhas, atua de forma esclarecedora ao revelar fundamentos e princípios que devem ser seguidos pelo sistema eleitoral no Brasil, como o regime democrático (art. 1º, V), o pluralismo político (art. 17, parágrafo 3º) e os princípios da igualdade de oportunidade e da isonomia (art. 5º, caput) (VIDAL, 2018, p. 20).

Com a regulação que permitia a doação empresarial, afirmam Santos e Silva (2017, p.116) que as pessoas jurídicas conquistaram cada vez mais papel de destaque no financiamento eleitoral, atingindo o limite nas eleições de 2014, em que este modelo de doação foi responsável por 76% de um total de mais de 3 bilhões de reais recebidos, de acordo com o TSE. Este fato acaba por corroborar com o pensamento de que as eleições no Brasil sejam colocadas como as mais caras do mundo (ELEIÇÕES, 2014).

Ainda seguindo o relato de Santos e Silva (2017), esta realidade durou até 2015, quando, paralelamente à aprovação da Lei 13.165/2015, o Supremo Tribunal Federal proibiu doações provenientes de pessoas jurídicas (por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650), provocando uma reação do Congresso Nacional em aumentar significativamente os recursos que formavam o Fundo Partidário (ao realizarem alterações substanciais no Código Eleitoral e nas Leis nº 9.504/97 e 9.096/95). As eleições de 2016 (eleições municipais) serviram de exemplo, já que a partir dela o sistema político (partidos e políticos) percebeu que apenas as doações de pessoas físicas e o fundo partidário não seriam o bastante para se custear as eleições nacionais vindouras.

Assim, com a Reforma Política de 2017, novidades apareceram, como a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a regulamentação do financiamento coletivo pela internet (crowdfunding), como será visto nos próximos capítulos, cujas eleições de 2018 representaram o primeiro experimento para estas novas regras.

Percebe-se, facilmente, após relatada a dinâmica das regras de financiamento de campanha, que os legisladores entendem a importância do dinheiro para o resultado das eleições e passam a persegui-lo constantemente. De acordo com Vidal (2018), uma determinada regra de impacto real só era alterada quando algo de relevância nacional ocorria, como quando do 'escândalo-Collor', em que as empresas passam a poder realizar doações eleitorais; ou quando da decisão do STF em proibir as mesmas doações de pessoas jurídicas após diversos escândalos de corrupção, mobilizando o Congresso para a criação do chamado

Fundo Eleitoral, publicamente se utilizando do discurso de que seria necessário encontrar um meio de bancar a democracia.

Ou seja, existe uma mistura de valores que realmente motivam os legisladores para as tais mudanças significativas no modelo de financiamento. Por um lado, Santano (2016) afirma que o discurso de combate à corrupção tem atuado cada vez mais como um norte para as decisões legislativas a respeito do financiamento de campanhas. Por outro, Falguera, Ohman e Jones (2015) revelam que as tentativas de enfrentar esses desafios por meio de mudanças na legislação ou normatização do financiamento eleitoral podem ser erroneamente elaboradas ou aplicadas, muitas vezes prejudicadas por falta de vontade ou capacidade política. Os legisladores brasileiros escolheram o modelo de financiamento eleitoral mais justo e eficiente para a democracia ou apenas encontraram uma solução para o problema individual deles? É o que veremos no próximo tópico.

2.3 Tipos de financiamento eleitoral e suas características

Como visto no manual sobre financiamento político publicado em comum acordo com o International IDEA, a Fundação Getúlio Vargas, o Tribunal Superior Eleitoral e a Ordem Nacional dos Advogados, se percebe uma análise bem fundamentada na relação entre a política e o dinheiro, em que não há dúvidas de que os partidos precisam ter acesso a recursos, entretanto, "o papel do dinheiro na política é sem dúvida a maior ameaça para a democracia em todo o mundo hoje" (FALGUERA; OHMAN; JONES, 2015, p.13). A cada vez maior remessa de recursos para serem utilizados na política passam a confrontar e ameaçar os valores democráticos fundamentais, já que os "os políticos se tornam menos sensíveis perante os eleitores quando estão intimamente ligados aos financiadores, e a igualdade de competição política é distorcida quando o acesso a recursos se torna fator determinante" (FALGUERA; OHMAN; JONES, 2015, p. 24).

Ana Santano (2016) sugere que no momento da elaboração da legislação sobre a matéria em questão, deve se observar os princípios da subsidiariedade (os partidos políticos não substituem a vontade popular), da concorrência (buscando limitar o poder privado e seus efeitos negativos, promovendo o debate e a competição política), da transparência (colaborando para a recuperação da confiança da sociedade e fortalecendo o controle dos órgãos de fiscalização) e do combate contra a corrupção. Adiciona-se ao pensamento da autora o princípio da proporcionalidade, permitindo que os partidos menores possam ter real

possibilidade de acessar os recursos públicos e, assim, participar do processo eleitoral. Com estes princípios presentes, busca-se legitimar todo o processo democrático.

Essa necessidade de transparência na função do dinheiro na política foi reconhecida internacionalmente pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), que afirma que os países devem buscar a transparência quando na elaboração de medidas legislativas sobre o financiamento em tela. Os dados fornecidos pelo Banco de Dados do International Idea sobre Financiamento Político revelam que existe ao menos alguma forma de normatização do uso de recurso financeiro no ambiente político em todos os cento e oitenta países participantes. Um grande defensor desta regulação é a Comissão Mundial sobre Eleições, Democracia e Segurança (FALGUERA; OHMAN; JONES, 2015).

No Brasil, em 1993, foi adotado uma lei que exige que todos os candidatos apresentem uma prestação de contas detalhada sobre as contribuições de campanha, auxiliando muito na busca de tão relevante transparência. Porém, ainda pegando como referência as informações obtidas no manual acima citado: "um maior nível de regulamentação não significa, necessariamente, que a função do dinheiro na política é mais transparente, ou que os concorrentes ricos têm menos vantagens" (FALGUERA; OHMAN; JONES, 2015, p.27). Mas, certamente, um financiamento mal regulado pode diminuir a igualdade de chances entre os candidatos, proporcionando oportunidades para o crime organizado para que realize a compra de influência política, minando, assim, a confiança pública nas eleições.

A. Modelos

Como base de entendimento, o termo 'financiamento político' refere-se a todo dinheiro utilizado no processo político. Assim, para início de debate, existem o financiamento legal e o ilegal. Tomaremos por base deste tópico o financiamento legal.

Elin Falguera, Magnus Ohman e Samuel Jones apresentam os seguintes questionamentos:

Qual é a melhor maneira de regular o financiamento político? Que conjunto de regras pode garantir que o dinheiro esteja disponível para os atores políticos em quantidade suficiente para que possam cumprir suas funções necessárias na política democrática, assegurando ao mesmo tempo que as fontes do referido dinheiro (e como ele é usado) não prejudiquem o processo democrático? (FALGUERA; OHMAN; JONES, 2015, p. 37)

Essas são perguntas frequentes cujos estudiosos e legisladores tentam buscar permanentemente as respostas necessárias.

Na verdade, tem-se que avaliar quem doa, para quem doa e por qual motivo doa para determinado candidato ou partido, se projetando, em quaisquer das situações, o dinheiro como a variável a ser explicada.

Assim, as principais fontes de receitas eleitorais são pessoas jurídicas, pessoas físicas, partidos, recursos próprios e outros partidos ou candidatos.

O financiamento por meios legítimos pode ser privado (direto e indireto), público (direto e indireto), misto e matching funds. Vejamos cada um deles.

i. Financiamento Exclusivamente Privado

Tabosa (2015) e Vidal (2018) afirmam que por bastante tempo, desde que os partidos políticos foram criados, o modelo de financiamento existente era o privado de forma exclusiva. Com o tempo, muitas mudanças ocorreram pelas democracias do mundo, mas sem causar a extinção deste tipo. O Reino Unido e a Suíça são exemplos de países onde essa forma ainda está vigente.

Sergei Araujo (2012 apud QUEIROGA, 2018, p.36) define o financiamento privado como modelo mais antigo de arrecadação. Caracteriza-se basicamente por prestações pecuniárias, ou vantagens passíveis de quantificação em pecúnia, realizadas por pessoas físicas e jurídicas, com o objetivo de subsidiar os custos da promoção de campanhas eleitorais de candidatos e partidos.

Na sua forma **exclusiva**, seria vedado qualquer apoio direto ou indireto do Estado nas atividades e campanhas eleitorais, sendo estas arcadas integralmente por recursos de pessoas físicas e jurídicas, de terceiros ou do próprio candidato ou partido (OLIVEIRA, 2017).

Entende-se como financiamento privado o autofinanciamento, a doação de pessoas físicas e jurídicas e a contribuição de filiados aos partidos. A forma mais comum de ocorrer é a direta, quando o recurso vai para o caixa dos partidos ou candidatos. A outra forma (indireta) acontece quando o apoio não é pecuniário, como a prestação de um serviço ou a doação de um bem para ser utilizado na campanha.

A doação de pessoas físicas é a fonte de financiamento mais presente no mundo e a definição é bem óbvia. O autofinanciamento ocorre quando o candidato usa de recursos próprios em sua campanha. Em ambas, deve-se respeitar o limite legal.

Algumas desvantagens em relação a este modelo são retratadas por diversos autores. Tabosa (2015) expõe a falta de igualdade entre os candidatos. Já Argandoña (2002 apud CAVALCANTE, 2016, p.10) cita três críticas a esta forma de financiamento: a possível

ausência de liberdade no discurso e nas ações, problemas envolvendo excessivas despesas numa campanha e problemas que envolvem o favorecimento dos doadores.

A grande polêmica realmente se dá em relação à doação de pessoas jurídicas, ou financiamento empresarial. Existem muitos países em que este tipo de doação é permitido, como na Itália. Em vários outros - como nos Estados Unidos e na Espanha -, existe uma proibição legal.

Vidal (2018) explana a possibilidade de pressão da parte das empresas doadoras sobre os candidatos e partidos que receberam os recursos, que podem agir, favorecer e privilegiar àqueles que contribuíram diretamente para as suas campanhas.

No contraponto, existe pequena parte da literatura que defende o financiamento privado de forma exclusiva. Tabosa (2015) levanta como ponto favorável que este modelo provoca uma maior participação da sociedade civil, fortalecendo a autonomia dos partidos políticos em face do Estado.

Santos e Silva (2017) afirmam que a proibição do financiamento empresarial promove uma significativa diminuição dos recursos disponíveis para uma campanha, causando prejuízo ao eleitorado, "visto que, sem recursos suficientes para se investir em propagandas, o eleitor não terá pleno acesso às propostas realizadas pelos candidatos e, assim, estará impossibilitado de realizar o cotejo racional necessário para confiar o voto a um candidato" (SANTOS; SILVA, 2017, p.129).

Outro ponto é o fato do eleitor saber quem financia determinada opção política pode ajudar positivamente a escolher de forma consciente o voto, seja para premiá-la, seja para castigá-la.

Para Daniel Zovatto (2005) e Vidal (2018), a origem dos recursos diretamente dos cidadãos os coloca como partícipes ativos da política e das campanhas eleitorais, sendo possível encontrar no ato de busca por estas doações uma forma de aproximação entre candidatos e eleitores, servindo como uma prova do enraizamento dos partidos na comunidade.

Jorge Abrahão (GONÇALVES; MAGRI; FERRO, 2014 apud TABOSA, 2015) ainda ataca o principal ponto fraco desta forma de financiamento, afirmando que os críticos, ao enquadrarem as empresas privadas brasileiras como vilões da história, ignoram os dados que mostram que quem possibilita a efetiva realização das campanhas eleitorais são as doações realizadas (até 2014) por estas pessoas jurídicas. Além disso, quem critica acaba cometendo

equivocos ao generalizar a criminalização da participação das empresas no processo, sem considerar que algumas nunca foram sequer acusadas de nada.

Nessa linha, Santos e Silva (2017), já citados, mostram mais um contraponto a essa mesma crítica, já que a corrupção em vários países tem raízes históricas, não sendo o financiamento eleitoral o único ou principal fator responsável pela sua existência. Ou seja, a simples proibição deste tipo de doação não garante a realização de eleições completamente limpas e mais democráticas, já que, de acordo com entendimento de Portugal e Bugarin (2003), em épocas em que as doações empresarias eram vedadas, a história pode ter mostrado que a não existência legal desse meio de financiamento não foi o bastante para desestimular atos como o caixa dois.

ii. Financiamento Exclusivamente Público

De acordo com Blanco Valdés (1990 apud SANTANO, 2016, p. 102), "o sistema consiste em outorgar aos partidos subvenções procedentes do erário do Estado destinados a cobrir os gastos realizados por eles no desenvolvimento das suas atividades".

Alice Kannan (2012) observa que, nesse modelo, advêm exclusivamente do poder público o apoio financeiro despendido para a campanha eleitoral, na forma de fundos, subsídios ou restituição de despesas ordinárias. Assim, os cofres públicos destinam parte de sua verba para um fundo público no qual os partidos devem retirar quantias previamente designadas para a realização da campanha.

Este tipo de financiamento pode ser indireto e direto, em que o Estado fornece dinheiro ou bens ou serviços gratuitos ou subsidiados. Alguns autores, como Samuels (2007), entendem este primeiro como sendo, principalmente, o direito de divulgar a candidatura no horário eleitoral gratuito.

Já no financiamento público direto, o recurso público provém do orçamento federal e chega na campanha eleitoral para despesas oficiais. Em alguns países, o dinheiro chega aos beneficiários antes do dia da eleição, é o caso das campanhas presidenciais dos Estados Unidos e França (ARAÚJO, 2012); em outros, a título de recompensa pelo desempenho eleitoral, os candidatos ou partidos podem receber antes da eleição (com compromisso de ter determinado desempenho, por exemplo) ou depois da realização do pleito eleitoral, como na Alemanha ou na Colômbia.

Ana Santano (2016, p.104) destaca como importante impulsionador da implantação do modelo de financiamento público o combate ao financiamento ilegal e aos atos de corrupção.

Backes e Vogel (2014) destacam que a tipificação deste modelo de forma exclusiva aparece para evitar a 'compra' de favorecimentos por meio de doações que visam, muitas vezes, tão somente a busca por uma representação privilegiada. Desta forma, qualquer participação financeira de pessoas (físicas, jurídicas, do próprio candidato ou de outros candidatos) seria proibida, além de permitir que partidos e candidatos concentrem dedicação na busca pelo voto, e não mais na busca pelo dinheiro.

Francisco Sanseverino (2012) levanta uma das principais vantagens deste modelo, que é exatamente a isonomia entre os candidatos, com a garantia de que o pleito eleitoral seja disputado de maneira mais equilibrada, não sendo o resultado da eleição fortemente voltado para quem arrecadou mais ou menos.

Outros argumentos na defesa deste tipo de financiamento se destacam, como o fato de se fortalecer a solidez institucional; possibilitar maior fiscalização dos gastos e controle da corrupção, se podendo vincular o acesso aos recursos a um maior respeito à transparência e estimular o bom comportamento dos destinatários; diminuir a desigualdade na disputa, garantindo que todas as forças políticas relevantes tenham acesso a recursos minimamente suficientes para atingir o eleitorado; limitar a vantagem de partidos governistas que poderiam ser beneficiados por empresas com interesse em políticas públicas.

Ana Backes e Vogel (2014, p.16) também retratam pontos desfavoráveis neste modelo de financiamento, como a manutenção/congelamento das chances eleitorais dos partidos de uma eleição para a outra (um partido que teve desempenho ruim numa eleição receberá uma pequena parcela dos recursos públicos na próxima eleição, fazendo com que tenha menos chances de alcançar tamanho maior, levando desvantagem pois não terá outros meios para buscar ajuda; e vice-versa); o distanciamento entre eleitores e candidatos; e o alto risco de insegurança jurídica com o lançamento de candidatos à ilegalidade por causa de ações relativamente de baixa importância e impacto no resultado da campanha, como a mobilização do próprio candidato.

A ossificação dos partidos políticos, ou seja, "a dependência econômica crônica dos recursos públicos" também poderia ocorrer, levando em conta a opinião de Sanseverino (2012, p. 256).

Outra alegação significativa é feita desta vez por Kanaan (2012), quando ressalta a fragilidade deste tipo de financiamento na sua forma exclusiva, já que não haveria relatos de experiências exitosas em nenhum país que se utilizasse do mesmo.

Segundo Santano (2016), "uma vez que se adotem mecanismos de financiamento público a partir dos cofres públicos, é praticamente impossível suprimi-los".

José Jairo Gomes (2016 apud SILVA; ERHARDT, 2017, p.8), de forma objetiva, afirma que a aplicação deste modelo não findará os atos de corrupção, com certos candidatos ainda buscando financiamentos irregulares, pois o real problema é a sensação de impunidade.

Por fim, e de maneira bastante elucidativa, Meneguín e Nery (2015) revelam, se utilizando de argumentos sociais e econômicos e até de fórmulas matemáticas, o porquê de este meio de financiamento não solucionar o problema da corrupção, como afirmou o autor acima.

Na teoria, em termos de bem-estar social, o tipo mais benéfico aos cidadãos é o exclusivamente público. Entretanto, esta frase só seria verdadeira se não existisse chances de ocorrer o “caixa-dois” das campanhas, sendo primordial aprimorar procedimentos de controle dos atos eleitorais. E a explicação de tudo isso é simples: "o objetivo do candidato é se eleger. Como ele percebe que há uma relação inequívoca entre gastos de campanha e votos, doações aumentam a probabilidade de ele ser eleito. Uma doação irregular, como a analisada neste exercício, representa ainda mais dinheiro para ajudar a elegê-lo, e, portanto, aumenta as chances de ele de fato ser eleito" (MENEGUÍN; NERY, 2015, p. 9). Como existe uma impressão generalizada de que são baixas as chances de uma doação ilegal ser descoberta e, mesmo quando descoberta, não há impunidade ou há frágeis punições eleitorais ou jurídicas, o ato corrupto continuaria sendo uma opção concreta de atitude durante as campanhas eleitorais, deixando, tomando como base também os estudos de Portugal e Bugarin (2003), o financiamento público de ser a opção que mais geraria este bem-estar social relatado.

Economicamente falando, Meneguín e Nery também ressaltam que o financiamento público não seria uma opção válida em seu modo exclusivo, pois como as campanhas brasileiras são caras, o financiamento público poderia ser um fardo nas contas públicas, já que o limite de gastos seria baixo (pois o Orçamento Federal não disporia de tantos recursos para financiar as eleições no mesmo nível dos gastos oficiais de eleições realizadas em anos anteriores) e "quanto menor for o limite de gastos, menos eficaz tenderá a ser a alteração do financiamento privado para o público" (MENEGUÍN; NERY, 2015, p. 14).

Tomando a conclusão deste artigo como nossa para este tópico, a relação custo-benefício do financiamento público de campanha não parece ser favorável, pois "mostrou-se que os benefícios que se espera com financiamento exclusivamente público de campanha podem ser atenuados significativamente pelo comportamento dos candidatos e empresários, se

a mudança na regra de financiamento não vier acompanhada de iniciativas que aumentem as chances de estes agentes serem punidos".

iii. Financiamento Misto

Este modelo, que predomina em quase todos os países da Europa e da América Latina, une características tanto do financiamento privado como do público, existindo para as atividades e campanhas políticas recursos advindos do orçamento federal e de agentes privados, com o objetivo de garantir a participação direta do cidadão na política por meio das doações sem deixar de visar o equilíbrio e isonomia entre candidatos e partidos numa eleição (KANAN, 2012, p. 273).

Dentre as diversas possibilidades, no âmbito privado, pessoas físicas e jurídicas serão opções de fonte, geralmente existindo limites pré-estabelecidos legalmente. Já o poder público costuma participar por meio de fundos criados para destinar recursos aos partidos políticos e aos candidatos, às vezes com modelos de reembolso de gastos, e quase sempre com custeio de parte dos valores envolvendo o acesso à televisão e ao rádio, para fins de propaganda eleitoral (SILVA; ERHARDT, 2017).

Araújo (2012, p. 350) diagnostica que, em ambientes políticos pluripartidários democráticos, apenas o financiamento misto é possível na prática. Não apenas ele, mas vários outros da literatura defendem este modelo de financiamento (SAMUELS, 2007, p. 24; LEMOS; MARCELINO; PEDERIVA, 2010, p. 390; SANTANO, 2016, p. 121).

Ana Claudia Santano (2016, p.129) traz a seguinte afirmativa: "[...] o formato misto de financiamento dos partidos é, sem dúvidas, o que melhor responde às necessidades apresentadas pela doutrina".

Como vimos, mesmo sendo impossível a unanimidade no tocante a qual o melhor modelo de financiamento eleitoral, percebe-se uma convergência maior em relação ao modelo misto. A proporção adequada e o ponto de equilíbrio entre as duas formas de financiamento, público e privado, são o principal desafio e a origem dos debates atuais no mundo.

iv. Matching Funds

De forma bem resumida e apenas para não deixar de listá-lo, nesse modelo de financiamento de origem alemã, os fundos públicos não podem ser superiores aos privados arrecadados, tornando-se possível alcançar dois objetivos muito significativos: "cria

incentivos para que os partidos se associem à sociedade na busca de aportes do orçamento do Estado; e faz com que o financiamento público seja proporcional ao enraizamento social dos partidos" (TABOSA, 2015, p.22).

Para melhor compreensão, o candidato que escolher, voluntariamente, o *matching funds* só ganhará sua fatia de recurso público se receber recursos privados. Tabosa (2015) cita exemplos do modelo aplicado como em Nova Iorque/EUA, no qual a cada 6 (seis) destinações privadas é feita 1 (uma) destinação pela pública, ou na Alemanha, em que as "organizações partidárias recebem matching funds como contribuições ordinárias dos seus filiados, como contribuições dos mandatários e como doações. Para cada euro de recursos dessas fontes, o partido recebe 38 centavos de euro do Estado" (GONÇALVES; MAGRI; FERRO, 2014 apud TABOSA, 2015, p.23).

v. Regras Vigentes no Brasil

Assim como em vários outros países, **o Brasil adota um modelo de financiamento eleitoral misto** (buscando uma união entre o privado e o público). A Resolução 23.553, de 18 de dezembro de 2017, publicada pelo Tribunal Superior Eleitoral, em seu artigo 17, traz os seguintes ordenamentos:

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 [...]

Portanto, a partir das eleições de 2018, a legislação brasileira prevê que o financiamento eleitoral se dará, resumidamente e seguindo as escritas de Silva e Erhardt (2017) e Santano (2016), por meio do:

- a) financiamento privado, de forma mais relevante com doações de pessoas físicas (inclusive por meio da internet, como o crowdfunding) (não superando o limite de 10% dos rendimentos brutos auferidos pelo doador durante o ano que antecede a eleição) e o autofinanciamento (podendo o candidato usar recursos próprios até o limite de gastos estabelecido na lei 9.504/1997 para o cargo ao qual concorre);
- b) financiamento público, também de forma mais relevante com o uso dos recursos do fundo partidário e do fundo eleitoral (cujas características deste último estarão presentes nos próximos capítulos), além do horário eleitoral gratuito em rádio e tv.

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

Para o registro, o artigo 24 da Lei 9.504 (BRASIL, 1997) traz 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, D. B. et al, 2015). O resultado do julgamento da ADI 4.650 (STF, 2015) e a aprovação da Lei n.º 13.165 (BRASIL, 2015) adicionam a proibição de doações de pessoas jurídicas, sendo esta a única exceção de financiamento proibido que ainda será comentado.

Como já mencionado, a doação de pessoas jurídicas, atualmente proibida, foi considerada legal de 1993 a 2015. A última eleição ocorrida com a presença deste tipo de financiamento foi em 2014.

Cervi (2016), em um de seus artigos publicados, descreve os dados relativos às eleições de 2014. Naquele ano, só para se ter uma ideia da força empresarial, as campanhas em âmbito nacional tiveram receita declarada de R\$ 1,8 bilhão, sendo mais de 70% (setenta por cento) dos recursos doações de pessoas jurídicas e apenas 1,2% de pessoas físicas. Assim, as doações empresariais representaram 3 (três) reais em cada 4 (quatro) reais das doações declaradas.

Ana Santano (2016) discorda da proibição absoluta de doações de pessoas jurídicas, justificando o pensamento no fato de que, de acordo com os dados do Instituto IDEA, "de 170 países constantes do seu banco de dados, somente 38 proibem doações de pessoas jurídicas, especialmente empresas, para o financiamento da política" (SANTANO, 2016, p. 82).

Porém, quando se levanta a lista das cinco empresas que se posicionaram como maiores doadores naquela eleição, se percebe o motivo real do profundo debate sobre as consequências negativas trazidas por este tipo de financiamento, levando à sua proibição pelo

STF: uma exportadora de alimentos, a JBS S/A, e quatro empreiteiras, Construtora Andrade Gutierrez, OAS, Queiroz Galvão e Odebrecht; sendo que a JBS S/A foi a maior doadora individual, contribuindo com mais de R\$ 350.000.000,00 (trezentos e cinquenta milhões de reais) às campanhas nacionais (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2014; TSE, 2014).

E o vínculo irregular entre a política e o dinheiro, que norteou o STF a proibir este modelo de doação eleitoral, foi descoberto. Em 2014, todos os cinco maiores doadores - que, mesmo representando apenas 0,01% do total de doações registradas naquela eleição, foram responsáveis por cerca de 1/3 dos recursos que entraram nas campanhas nacionais de todos os partidos - entraram no foco de vários escândalos nacionais de corrupção, como o perseguido pela Operação Lava-Jato, exatamente por se provar relação indevida entre doador e político (MATTOSO; BRAGON, 2018). E este tipo de relação ilegal não se atém apenas às eleições de 2014, já que um levantamento feito pelo site UOL constatou que sete das dez maiores empresas doadoras de campanha nas eleições de 2010 foram ou estavam, na época, sob investigação devido a indícios de corrupção envolvendo, por exemplo, contratos públicos (PRAZERES, 2014).

Estas consequências negativas e problemas causados pelo financiamento de campanha serão o foco do próximo tópico.

B. Problemas Envolvidos no Financiamento de Campanha

O financiamento político ou financiamento de campanha eleitoral é o ato que possibilita que o dinheiro, visto neste trabalho como tão necessário para a existência das campanhas eleitorais e da democracia, chegue aos partidos e principalmente aos candidatos, os beneficiando de forma direta ou indireta.

Porém, como foi mencionado anteriormente, a fonte do financiamento muitas vezes se demonstra como ilegal/irregular, além do fato que, mesmo sendo legal, pode causar transtornos e consequências graves.

Existem problemas comuns causados por qualquer que seja o financiamento (privado ou público). Os mais conhecidos são:

- a) '**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 se intensificou no Brasil principalmente por causa da decisão do STF na ADI 4650 (já citada), 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 4.860/2016 (em trâmite no Congresso Nacional), cujo maior embate envolve a ideia de criminalização do caixa dois eleitoral (LEITE; TEIXEIRA, 2017, p.136);

b) **financiamento ilícito advindo de organizações criminosas**, com infiltração de dinheiro vindo do tráfico de drogas ou de outros crimes. 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; JONES, 2015, p. 184);

c) **desigualdade entre candidatos** por causa do autofinanciamento, do financiamento público partidário ou eleitoral;

d) **priorização de partidos que já estão no poder e/ou de candidatos à reeleição**, com o abuso de poder político ou econômico (FALGUERA; OHMAN; JONES, 2015, p. 202);

e) **utilização do recurso privado ou público para compra de votos**, atualmente um dos atos mais utilizados embasando a judicialização de campanhas.

Além destes, é relevante destacar os **problemas causados pelo financiamento de pessoas jurídicas**, cujos argumentos e fatos dos últimos anos pressionaram pela sua proibição por parte do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal.

O maior problema do financiamento empresarial certamente ocorre ao se perceber uma forma de tratar o agente político como credor (tornando o político eleito "propriedade" de certa forma do doador), fazendo com que as empresas exerçam muito a influência do poder econômico, o que ofenderia os princípios democrático, republicano e de igualdade, constantes na Constituição Federal de 1988. 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; JONES, 2015, p. 193).

Ana Claudia Santano diz que uma das desvantagens que estas doações proporcionam é:

[...] o inconveniente de ser uma arma para exercer influência na agenda política ou uma possível dependência dos partidos ou candidatos eleitos frente a estes grandes doadores, vendo-se obrigados (dentro da dinâmica da troca de favores) a lhes conceder algum tipo de privilégio nos programas do partido, ou inclusive do governo [...] (SANTANO, 2016, p. 69).

Santano também afirma que a quantidade cada vez maior de escândalos envolvendo partidos e o pagamento de propinas vem fortalecendo a relação entre o financiamento de campanha e a corrupção, constatando que "as doações vindas das pessoas jurídicas estão

sendo sinalizadas como uma das principais culpadas pela corrupção política em muitos sistemas democráticos" (SANTANO, 2016, p. 73).

Já Samuels, após estudo das eleições de 2010 e 2014, encontra relações que podem atestar a tese de interesse das empresas em doar para depois buscar privilégios. Afirma que:

O setor financeiro também aumentou o apoio aos candidatos ao Senado, especialmente em relação aos candidatos a governador e deputado estadual. Isso pode ter acontecido porque o Senado vigia o Banco Central e também tem autoridade para aprovar ou recusar empréstimos de uma entidade pública para outra. Os bancos também contribuíram para os candidatos a deputado federal, porque o poder da Câmara dos Deputados também se estende ao setor financeiro. Muitos deputados que receberam grandes somas de bancos são membros da Comissão Financeira da Câmara. Em relação à distribuição de contribuição aos candidatos a governador, a estatística mais impressionante diz respeito ao dinheiro que vem de firmas de construção. As empreiteiras financiaram candidatos para todos os cargos, mas os candidatos a governador receberam bem mais, em termos relativos, de empresas deste setor (SAMUELS, 2007, p. 19).

Seguindo a mesma linha de pensamento e para efeitos práticos, um questionamento de extrema relevância que precisa ser respondido é o seguinte: Qual é o efeito do financiamento de campanha sobre o comportamento do parlamentar? (SANTOS, et al, 2015)

O artigo escrito por Santos e outros, citado acima, detalha algumas votações ocorridas no ambiente do Congresso Brasileiro para testar a hipótese de como se comportaram os candidatos eleitos que receberam apoio financeiro da indústria nas votações de interesse daquele setor, ou seja, se houve "troca de favores". Porém, apesar de os resultados não confirmarem a tese integralmente, o financiamento corporativo (predominantemente de empresas) exerce influência positiva sobre a cooperação dos parlamentares em relação à agenda do setor. E conclui que:

[...] o dinheiro vindo dos empresários para as campanhas dos deputados federais no Brasil importa para explicar como eles se comportam nas votações nominais no parlamento. Em suma, 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).

Um outro problema da participação das empresas como possíveis doadoras é dito por Samuels (2007): buscando muito provavelmente ocultar as doações aos candidatos, dificultando a visibilidade de uma relação entre financiador e financiado, as empresas que repassaram recursos oficialmente mudaram de comportamento ao evitar, nas eleições de 2014 (e ainda imaginando que este modelo de financiamento se perpetuaria), as doações diretas,

investindo maior volume de recursos nos partidos políticos. Essa constatação, fortalecida pelos posteriores fatos ocorridos de conhecimento comum, demonstra a intenção de buscar privilégios por parte das pessoas jurídicas.

Um terceiro problema é relatado por Emerson 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, em 2014 ocorreu uma campanha com muitos recursos doados por poucos financiadores e a grande parte do eleitorado completamente ausente do sistema de financiamento de campanhas. Vejamos a seguir:

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).

Compreende-se, portanto, que a transparência se torna um condicionante necessário para a democracia e a sua ausência eleva as chances de impunidade, com a possível entrada de recursos irregulares, corroendo a credibilidade pública dos atores da política (FALGUERA; OHMAN; JONES, 2015).

Visto isso, se chega a um entendimento que a democracia não pode existir sem o financiamento de campanhas políticas, sendo o uso do dinheiro pode interferir na isonomia de condição de disputa eleitoral até a 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; CERVI, 2017, p. 75).

A conclusão vem dos autores Lemos, Marcelino e Pederiva, que, após criticarem os outros modelos, apontam o modelo de financiamento misto como o ideal, ao possuir uma maior transparência e publicização, assim como a manutenção da autonomia dos partidos e a existência de instituições de controle com independência e poder punitivo (LEMO; MARCELINO; PEDERIVA, 2010, p. 390).

Assim, visto o amplo leque de problemas causados por diversos conjuntos de regras envolvendo modelos diferentes e a realidade brasileira, se objetiva a busca pelo modelo ideal de financiamento eleitoral, assunto este tão complexo e extenso que merece ser tema de uma outra dissertação.

3) LEIS DA CRIAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (ORIGEM, PROCESSO LEGISLATIVO, PONTOS DE POLÊMICA, RESULTADO FINAL)

O objetivo deste capítulo é descrever como foi o debate dentro do Congresso Nacional que provocou a aprovação de duas novas leis: a 13.487 e a 13.488, ambas de 2017, que criaram e regulamentaram o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Além disto, estão descritas e analisadas as novas regras trazidas por tais leis para as eleições de 2018 e outras futuras, como as fontes de tais recursos e as regras de distribuição interpartidárias e intrapartidárias.

Porém, antes de iniciar a explanação sobre como um novo fundo foi criado, é extremamente válido deixar clara a diferença entre o já conhecido Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, ou Fundo Partidário, e o FEFC.

A Constituição de 1988 reafirmou sua escolha pela existência da democracia partidária, em que nenhum cidadão brasileiro pode se candidatar a um cargo eletivo sem ter que se filiar a algum partido. Assim, como afirmam Kelsen (2000), Santano (2016, p. 36-37) e Ministros do STF (PONTES, 2018, p. 28), não tem como imaginar a democracia sem os partidos políticos. Por este motivo percebeu-se indispensável o apoio do Estado no custeamento destas agremiações e aí entra o motivo da existência do Fundo Partidário.

De acordo com o entendimento de Roberto Pontes (2018) e Marcio Nuno Rabat (2013), o legislador brasileiro optou por tratar o financiamento das atividades partidárias correntes e o financiamento específico de campanhas eleitorais de forma diversa e, por isso, considerou o primeiro na esfera da legislação partidária e o segundo, da legislação eleitoral, prevendo suas regulamentações em leis diferentes (Lei dos Partidos Políticos e Lei das Eleições, respectivamente).

Seguindo Braga e Bourdoukan (2009), o fundo de assistência aos partidos foi criado em 1965, no período da ditadura militar, por meio da Lei nº 4.740. Possuindo 53 anos de existência, atualmente é previsto pelos artigos 38 e seguintes da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos).

Já bastante disseminado no mundo, o Fundo Partidário, conforme relatos de Queiroga (2018) possui montante (cuja tabela de valores dos últimos anos será revelada um pouco mais a frente neste trabalho) formado por recursos definidos por lei, por muitas eleitorais, por

doações de pessoas físicas ou jurídicas e por dotações orçamentárias da União, respeitados os detalhamentos expressos na lei.

Portanto, finalmente podendo ser direto após uma rápida introdução, este Fundo tem como função basilar garantir o financiamento dos partidos, com a sua manutenção, servindo para arcar despesas como local da sede, contratação de funcionários, na criação de instituto/fundação de pesquisa ou doutrinação política, criação de programas de incentivo à participação das mulheres, jovens e outros na política etc... Isso não impede que os recursos sejam também utilizados em campanhas eleitorais.

Já o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, que neste trabalho também é chamado de Fundo Eleitoral ou simplesmente 'fundão' (cujas características serão detalhadas nos próximos tópicos), foi criado pela Lei 13.487/2017 e tem o objetivo de custear diretamente, unicamente e integralmente as campanhas eleitorais. A tabela abaixo revela os critérios de formação dos dois fundos, mostrando um pouco mais de suas diferenças.

Figura 1: Critérios para formação do Fundo Partidário e do FEFC



Figura

Fonte: (MORAES, 2018)

3.1. Debate sobre a criação do FEFC na reforma política de 2017

O debate político envolvendo o financiamento público foi intenso. O olhar da mídia e da população para a possibilidade de se criar outro fundo com recursos públicos foi diário, com um acompanhamento e pressão, externas e internas (inclusive de alguns partidos e políticos) permanentes, por meio de debates em sistemas de comunicação (incluindo a própria

mídia da Câmara e do Senado), com manifestações populares e muita discussão dentro das comissões e do plenário das duas Casas legislativas.

Mas toda a polêmica que envolveu esse debate no Congresso Nacional, que fez unir, dentre vários partidos, os hoje antagônicos MDB e PT na defesa deste meio de financiamento público, foi levantada sobre os seguintes questionamentos gerais:

- Será o financiamento público o melhor meio de financiar campanhas eleitorais? O preço da democracia deve ser pago pelo recurso público?;
- Será esse o melhor caminho para que os candidatos tenham chances e oportunidades iguais na disputa por uma vaga no legislativo ou executivo?;
- Será que este é o meio mais transparente, evitando assim o ‘caixa dois’ e atos ilícitos, como ocorria no antigo sistema que permitia o financiamento empresarial?;
- Será que a criação de mais um fundo bancado pelo poder público significa um real avanço, já que, em meio a grandes escândalos de corrupção envolvendo partidos e governos, pessoas são investigadas por terem ‘misturado’ o seu recurso próprio com o recurso público (ocorrendo o desfalque diretamente do tesouro nacional ou indiretamente por meio de prestação de serviços com preços superfaturados), objetivando seu uso em campanhas eleitorais ou para enriquecimento ilícito?;
- Será que a melhor fonte para permitir o financiamento público seriam as emendas de bancada, instrumentos estes que podem e devem ser apresentados para ações e obras vitais ao crescimento estrutural, social e econômico de cada estado brasileiro?

Como já expressado anteriormente, sempre que se fala em alterações políticas e eleitorais, os pensamentos e propostas são vários, mas a busca da realidade ideal é por demais complexa. Dentre todos os itens debatidos na última proposta de reforma política que alcançou a aprovação, mesmo que parcial, a intensidade foi levada ao extremo quando das discussões que envolviam a solução para o “custo da democracia”, fato que condiz com o tema deste projeto.

Diante desse vácuo legal, após a decisão do Supremo Tribunal Federal de extinguir o financiamento empresarial de campanha, coube aos membros do Poder Legislativo Federal, deputados e senadores, a missão de transformar um complexo e longo debate em artigos

concretos que possibilitassem se chegar a uma maioria mínima nas duas casas legislativas do Congresso Nacional, fosse por meio de Proposta de Emenda à Constituição ou Projeto de Lei.

De tudo que se viu e ouviu e, entre diversos PLs e PECs apresentados, a proposta de criação de um Fundo específico para financiar as despesas provenientes da campanha eleitoral era a que mais ganhava corpo. O debate esquentava quando os parlamentares do Congresso Nacional se digladiavam verbalmente principalmente sobre dois aspectos: se o financiamento deveria se tornar exclusivamente ou essencialmente público e quais fontes de recursos formariam tal fundo.

Alguns exemplos de posicionamentos mais incisivos durante a votação no Congresso podem ser listados. O, na época, líder do PT na Câmara, Deputado Carlos Zarattini (SP), afirmou em nome de seu partido: "Por que defendemos o financiamento público? Porque sempre fomos contra o privado" (JUNGLUT, 2017). No ambiente do Senado, vários parlamentares se posicionaram na tribuna favoráveis à criação do fundo. Alguns dos mais atuantes durante a sessão foram os Senadores Romero Jucá (MDB/RR), Lindbergh Farias (PT/RJ) e Humberto Costa (PT/PE). O Senador carioca Lindbergh criticou a demagogia e relatou que a proposta sugeria voltar a valores de campanha inferiores a 2002, quando foram gastos 2 bilhões, representando 1/3 do valor gasto em 2014 (CHAGAS, 2017).

Atual Presidente Nacional do MDB, o Senador Jucá disse que era necessária a criação do fundo, sob pena de facções do crime organizado bancarem as eleições, com a presença maciça do caixa dois caso não existisse caixa oficial, além de elogiar a ideia, pois possibilitava que todos disputassem as eleições com igualdade, completando: "2 bilhões não é demais para se ter democracia no Brasil" (CHAGAS, 2017). Já o Senador Humberto revelou ser contra a volta do financiamento privado, do caixa dois e das empresas apoiando parlamentares para depois fazerem chantagem, justificando o porquê de aprovar a proposta em questão (PLENÁRIO, 2017).

No contraponto, muitos deputados e senadores criticaram o projeto de lei, alguns já diagnosticando que os estados e municípios perderiam recursos para obras e ações. O Senador Ronaldo Caiado (DEM/GO), autor do projeto no Senado que deu origem a todo o texto legal que se transformou na lei de criação do fundo, após ver a sua proposta ser reformulada drasticamente, retrucou: "eu desafio o relator a dizer qual é o teto do fundo de financiamento de campanha. O fundo só tem um piso: ele vai sair de 1,6 bilhão e pode chegar a valores de 4, de 6, de 8 bilhões" (CHAGAS, 2017). Na mesma linha de pensamento, argumentou o Senador Cristovam Buarque (PPS/DF): "estamos fazendo um fundo zumbi. Pior, um zumbi Frankstein.

Com o monstinho criado aqui, não sabemos de quanto vai ser o fundo" (PLENÁRIO, 2017). Ao final se percebeu que, neste ponto, a previsão se confirmou e o valor real do fundo foi quase que exatamente igual ao dito pelos relatores na época da discussão legislativa. O Senador alagoano Renan Calheiros discordou de seu partido, o MDB, e também discursou contra a proposta, pois, segundo ele, o Brasil não tem dinheiro para programas sociais nem para faculdades, sendo um equívoco o Congresso aprovar recursos para um fundo de campanha (PLENÁRIO, 2017).

Dúvidas surgiam. Convergências fingiam despontar. Novas dúvidas apareciam. Aumentar os valores destinados ao Fundo Partidário ou criar um novo fundo? A resposta a essa primeira pergunta pode ser transcrita do estudo técnico realizado pelo consultor legislativo da Câmara dos Deputados Roberto Carlos Pontes:

Ao tratar do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, é indispensável agregar ao tema a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como ‘Novo Regime Fiscal (ou PEC do Teto dos Gastos Públicos), aprovada [...] como medida de contenção dos gastos públicos. [...], a EC nº 95/2016 "congelou" por 20 anos as despesas da União [...] Essa informação responde à seguinte questão: não seria melhor apenas incrementar o volume de recursos repassados ao Fundo Partidário, tal como feito no ano de 2015? A resposta se deve, justamente, à EC 95/2016. Ou seja, o Fundo Partidário é gerido pelo Poder Judiciário (Justiça Eleitoral) e, dessa forma, tais recursos já estavam incluídos no total entregue àquele Poder, que, por sua vez, já não dispunha de "folga"/"margem" que acomodasse novos aportes de recursos (PONTES, 2018, p.8-9).

Assim, afirma Pontes (2018, p.7), “com um novo fundo, de finalidade estritamente eleitoral e com aportes financeiros de dois em dois anos, poder-se-ia aplicar novos e específicos critérios de distribuição interpartidários e intrapartidários”, sem precisar ter atenção a regras vigentes do Fundo Partidário, por exemplo.

A partir da ideia encontrada de se criar um novo fundo, outra pergunta foi levantada: qual meio legislativo deveria ser utilizado para tal criação, uma Proposta de Emenda à Constituição ou um Projeto de Lei? A lógica política caminhava para que o trajeto seguido fosse o de uso de uma PEC, já que o dinheiro seria “novo”, não ficando sujeito às regras da PEC do Teto dos Gastos, explicada anteriormente.

Uma comissão foi criada na Câmara dos Deputados para debater sobre o assunto, cujo nome era ‘Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Reforma Política’, com os Deputados Lucio Vieira Lima (MDB/BA) como Presidente e Vicente Cândido (PT/SP) como relator (BRAGA, 2016). Várias teses envolvendo sugestão de

fontes de recursos foram apresentadas por meio de novas PECs ou aproveitadas com o uso de PECs antigas. A PEC nº 77, apresentada em 2003, (BRASIL, 2003) teve o debate reascendido e virou o caminho pelo qual o fundo poderia ser criado, se tornando o foco de quase todo o debate inicial. A intenção seria que os recursos tivessem origem do correspondente a 0,5% da receita corrente líquida do ano anterior, o que poderia chegar ao valor de 6 bilhões de reais. Entretanto, logo se percebeu que a proposta elevada não obteria os votos necessários para ser aprovada no Congresso (a Câmara dos Deputados é formada por 513 deputados federais e o Senado Federal por 81 senadores; de acordo com o artigo 60 da Constituição Federal de 1988, uma PEC precisa do apoio de 3/5 de cada uma das casas, ou seja, 308 votos na Câmara e 49 no Senado, em dois turnos).

Partindo desta premissa, o Fundo Eleitoral acabou tendo sua origem por um Projeto de Lei (cuja quantidade necessária de votos nas duas Casas seria menor, apenas uma maioria simples), tendo que seguir as regras ditas pela EC nº 95/2016.

Assim, para que o debate não se reiniciasse totalmente “do zero”, já que a batalha contra o tempo preocupava os membros do Parlamento brasileiro (de acordo com o artigo 16 da Constituição Federal, qualquer nova legislação só se tornaria válida para as eleições de 2018 se fosse aprovada e sancionada até o dia 7 de outubro de 2017), o Senado assumiu a iniciativa da discussão sobre o novo meio de financiamento eleitoral e a criação do tal fundo se deu por meio do PLS 206 (BRASIL, 2017), apresentado no dia 27 de junho de 2017.

De autoria do Senador Ronaldo Caiado (DEM/GO), tal projeto tratava, dentre outros assuntos, de financiamento de campanha eleitoral indicando como fonte o valor equivalente à compensação fiscal da propaganda gratuita partidária e eleitoral, tendo o seu relator em plenário, Senador Armando Monteiro (PTB/PE), apresentado 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.

Para que o princípio da anualidade fosse respeitado e com o obstáculo de ter que o projeto do Senado ainda ser aprovado na Câmara e sancionado pela Presidência da República antes da data limite, os deputados, mesmo sob forte discussão e controvérsias, decidiram aprovar o projeto de lei (que recebeu uma nova nomenclatura quando chegou à Câmara, PL 8703/2017) sem quaisquer alterações, seguindo a relatoria do Deputado Vicente Candido 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 13.487 (BRASIL, 2017), que criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, enfim entrou em vigor. Os pontos que desagradavam os deputados foram vetados, assim como prometido, pelo Presidente Michel Temer, por meio da Mensagem nº 379 (que trouxe o veto nº 31), em 06 de outubro daquele ano, ou seja, um único dia antes da data limite, cuja opinião presidencial foi mantida em votação do Congresso na sessão do dia 08 de novembro 2017.

Em resumo, como já relatado, tal lei criou este novo fundo, com objetivo estritamente para uso eleitoral, ditando basicamente as fontes de seus recursos.

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 PL foi apresentado. De autoria da Comissão Especial que analisou a Reforma Política na Câmara dos Deputados, já mencionada anteriormente, o PL nº 8.612 foi apresentado em 19 de setembro de 2017.

Após o avanço considerável do PLS 206 no Senado Federal, os deputados federais se utilizaram deste PL 8612 para regulamentar o Fundo Eleitoral que seria criado, estabelecendo regras para sua utilização. 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 o registro de PLC 110/2017). Neste caso, por ter que se priorizar a celeridade por razões já citadas, dois itens que não tinham a concordância dos senadores foram retirados por terem sido considerados estranhos à matéria. O veto nº 32 de 2017 (apresentado pela Mensagem nº 380) trouxe a opinião presidencial em 06 de outubro - que foi mantida pelo Congresso em votação na mesma sessão do dia 8 de novembro de 2017 -, **originando, assim, a segunda lei sobre o fundo eleitoral, a Lei 13.488/2017 (BRASIL, 2017).**

Esta segunda lei focou na 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 primeira lei, esta 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.

Válido mencionar que os Vetos parciais de nº 31 e 32 de 2017, que externaram a opinião do Presidente da República Michel Temer, como também deram origem às Leis 13.487 e 13.488 de 2017, trouxeram modificações, principalmente, nos critérios de distribuição dos recursos para os partidos e pelos partidos para os candidatos, ressaltando a liberdade ainda maior da cúpula partidária (foi retirada a obrigação de uma parcela mínima de 30% a ser repassada, de modo igualitário, entre os candidatos do partido ao mesmo cargo, na mesma circunscrição; assim como a distribuição por percentual pré-estabelecido entre os candidatos a cargos majoritários e proporcionais) e a previsão de que verbas do Fundo Partidário financiariam apenas campanhas majoritárias, e não proporcionais.

Segundo o Deputado Federal Vicente Cândido (PT/SP), em entrevista concedida para auxílio ao estudo aqui apresentado (CÂNDIDO, 2017), 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. Afirmou categoricamente que o resultado da Reforma Política de 2017 ficou muito longe do ideal que o Brasil precisa, tanto sob o aspecto de que o montante do FEFC não daria conta do custo da campanha quanto o fato de que o modelo ideal deve ser uma mistura de alteração no sistema eleitoral e no meio de financiamento; mas que não há democracia sem orçamento público, ao tempo que ressalta a necessidade de uma maior lisura e responsabilidade no gasto do dinheiro público.

O Senador Armando Monteiro (PTB/PE), em outra entrevista concedida a este autor, também embasou sua defesa pela criação deste novo fundo a partir da ideia de que a democracia precisa de ajuda para se manter de pé e a solução encontrada foi "o possível politicamente no momento" (MONTEIRO, 2017).

Uma terceira entrevista articulada para apoio a esta pesquisa teve como entrevistado o Ministro do STF Gilmar Mendes, que atuou como Presidente do Tribunal Superior Eleitoral na época da discussão da Reforma Política de 2017, cujas palavras também são diretas em relação às eleições de 2018: "é claro 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).

Informações sobre as novas regras para as eleições de 2018 e outros futuros pleitos eleitorais, além de dados acerca da distribuição dos recursos do FEFC entre os atores políticos estarão presentes no próximo tópico. Resumidamente, a tabela a seguir mostra as principais informações em relação à tramitação das Leis 13.487 e 13.488, ambas de 2017 (sendo importante antecipar que os dados referentes à quantidade de votos para aprovação e orientação partidária são difíceis de apresentar, pois existiram diversas votações em cada uma das Casas legislativas e em cada um dos projetos de lei, entre votações de emendas e do texto principal, existindo um placar e orientações específicas para cada uma delas). Senão vejamos:

Tabela 1: Processo legislativo que deu origem às Leis 13.487 e 13.488, ambas de 2017.

	LEI 13.487/2017	LEI 13.488/2017
OBJETIVO DA LEI	Criar o FEFC	Regulamentar o FEFC
CASA LEGISLATIVA ORIGINÁRIA	Senado Federal	Câmara dos Deputados
EMENTA DA LEI	Altera as Leis nºs 9504 e 9096 para instituir o FEFC e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão	Altera as Leis nºs 9504, 9096 e 4737 e revoga dispositivos da Lei 13165, com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral
NÚMERO DO PROJETO DE LEI	No Senado: PLS 206 (de 27/06/2017) Na Câmara: PL 8703/2017	Na Câmara: PL 8612 (de 19/09/2017) No Senado: PLC 110/2017
AUTOR	Senador Ronaldo Caiado (DEM/GO)	Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Reforma Política

RELATOR	No Senado: Senador Armando Monteiro (PTB/PE) Na Câmara: Deputado Vicente Cândido (PT/SP)		Na Câmara: Deputado Vicente Cândido (PT/SP) No Senado: Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE)
PROCESSO LEGISLATIVO	TRAMITAÇÃO (EM DIAS CORRIDOS)	101	17
	DATA DA APROVAÇÃO	No Senado: 26/09/2017 Na Câmara: 04/10/2017 Data que virou lei: 06/10/2017	Na Câmara: 05/10/2017 (de madrugada, na sessão do dia 4) No Senado: 05/10/2017 Data que virou lei: 06/10/2017
	QUANTIDADE DE VOTOS PELA APROVAÇÃO	No Senado: votação simbólica (ou seja, todos os parlamentares da Casa) Na Câmara: votação simbólica (em uma das emendas votadas, o placar pela criação do fundo foi de 223 x 209, placar este divulgado pela imprensa como sendo o do texto principal)	Na Câmara: votação simbólica (o texto principal foi o da Subemenda Substitutiva Global) No Senado: votação simbólica
	ORIENTAÇÃO PARTIDÁRIA (visão geral)	Pela aprovação: MDB, PT, PSL, PSD, PP, AVANTE, DEM, PTB, PROS, PDT, PODE, SD, PCdoB, PSC Pela rejeição: PR, PSB, PRB, PPS, PHS, PV, PSOL, REDE, PATRI	Pela aprovação: MDB, PT, PSL, PSDB, PR, PSD, PP, AVANTE, DEM, PTB, PROS, PDT, PODE, SD, PCdoB, PSC Pela rejeição: PSB, PRB, PPS, PHS, PV, PSOL, REDE, PATRI
	EMENDAS DE PLENÁRIO	Sim	Sim
	VETO PRESIDENCIAL	Parcial (Veto nº 31, por meio da Mensagem nº	Parcial (Veto nº 32, por meio da Mensagem nº 380, em

		379, em 06/10/2017)	06/10/2017)
	POSIÇÃO DO CONGRESSO EM RELAÇÃO AO VETO	Manutenção do veto (em 08/11/2017)	Manutenção do veto (em 08/11/2017)
	OBSERVAÇÃO	O projeto inicial apresentado no Senado teve sua redação significativamente alterada para servir ao propósito de criar o FEFC	O projeto inicial apresentado tinha o objetivo de regulamentar o FEFC

Fonte: Própria; (BRASIL, 2017; SECRETARIA GERAL DA MESA, 2018; MAIA; ALMEIDA, 2017; MAGELA, 2017; SENADO FEDERAL, 2017; CÂMARA, 2017)

3.2. Eleições 2018 e as novas regras

A. Fontes

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. Muitos afirmavam que a democracia era um bem tão precioso que a sua manutenção, a partir das regras novas que não permitiam mais contribuições empresariais, merecia ter a atenção devida, e por atenção se entendia claramente uma quantidade de recursos elevada. Para outros, mesmo a democracia sendo a base de toda a política moderna mundial, os recursos públicos não poderiam ser em larga escala escoados para campanhas eleitorais (para alguns, não deveria ter nenhum recurso público), pois seria necessário, a diminuição de investimento em áreas essenciais do governo, como ampliação do acesso à saúde ou à educação, entre outros.

O Senador Armando Monteiro, enquanto relator do PLS 206 (já citado), afirmava que o maior desafio do debate era buscar "um modelo que tornasse viável a realização das campanhas eleitorais com o fim do financiamento empresarial, sem criar gastos adicionais ao Tesouro" e sem ônus adicional ao contribuinte. Dessa forma, após a ADI 4650, conclui que se tornou essencial "buscar uma forma de financiamento oficial das eleições para assegurar o

próprio funcionamento da democracia, evitando a proliferação de mecanismos de financiamento clandestino e criminosos" (MONTEIRO, 2017).

Como já vimos, muitas propostas foram apresentadas, muitas opções de fontes foram elencadas e muitas delas foram postas em debate. Ao final, em uma mistura de falta de mais tempo para o debate ou garantia de que aquela opção receberia o apoio legislativo necessário, chegou-se a uma proposta balizadora e que poderia ser aprovada, como o foi.

E mesmo ocorrendo a aprovação da Lei 13.487 (BRASIL, 2017), norma que criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha e indicou as fontes de seus recursos, isto não ocorreu sem que muitos parlamentares e estudiosos da área questionassem suas possíveis consequências negativas, os prejuízos que os estados brasileiros deveriam ter e as desvantagens que esta lei poderia acarretar para o povo brasileiro. Quando não vejamos a parte da lei que trata do assunto:

Art. 1º. A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:

I - Ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;

II - A 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei no 13.473, de 8 de agosto de 2017 [...] § 15. O percentual dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo poderá ser reduzido mediante compensação decorrente do remanejamento, se existirem, de dotações em excesso destinadas ao Poder Legislativo". [...]

Art. 3º. O valor a ser definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, para os fins do disposto no inciso I do caput do art. 16-C da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, será 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, atualizada monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir. [...]

Portanto, duas são as fontes listadas pela legislação e divulgadas fortemente pela mídia, porém a lei traz uma outra fonte, que atua de forma indireta. Na verdade, três fontes na teoria, pois na prática, apenas duas realmente devem servir como meio de se conquistar os recursos para a formação do Fundo Eleitoral.

Como já foi dito anteriormente, para o Fundo que será utilizado nas eleições de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral fixou (com regras de formação antecipadas pela lei orçamentária anual relativa ao mesmo ano, aprovada em dezembro de 2017 pela Comissão Mista de

Orçamento e pelo Congresso Nacional) dotação de R\$1.716.209.431,00 (hum bilhão setecentos e dezesseis milhões duzentos e nove mil quatrocentos e trinta e um reais), valor que servirá para financiar as campanhas.

A primeira fonte de recursos (trazida pelo inciso I do artigo 16-C da lei 9504/1997, interpretada junto ao artigo 3º da Lei 13.487/2017) **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** (BRASIL, 2017).

Esta ideia teve senão integral, mas quase a unanimidade de apoio daqueles que oficialmente a debateram nos plenários da Câmara e do Senado Federal. Um discurso realista foi o motivo do maciço apoio que esta opção de fonte recebeu, pois, retirar do sistema político para pôr no mesmo sistema político seria uma atitude minimamente coerente.

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 egrégio tribunal publicou a portaria que ditou as regras das eleições vindouras. Ao trazer como valor total do FEFC o quantitativo de exatos R\$ 1.716.209.431,00, e sendo possível saber, como veremos a seguir, a quantia referente ao desconto das emendas de execução obrigatória, logo chega-se ao montante de **400 milhões de reais, sendo esta a participação dada por esta fonte na formação do fundo em tela.**

Para as eleições de 2018, as isenções das quais a lei relata seriam vinculadas aos anos de 2016 e 2017. Desta feita, é bem verdade que não houve realmente uma compensação (a partir de uma economia), pois a propaganda partidária já havia ocorrida quando da aprovação da nova norma no Congresso Nacional, sendo considerado, apenas neste primeiro cálculo (para as eleições de 2018) o valor correspondente.

Resumindo, esta primeira fonte contará com um valor fixo (mensurado dedutivamente pelo TSE em resolução), que será atualizado monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou por índice que o substituir (Brasil, 2017).

A **segunda fonte** foi a grande responsável pela intensidade do debate durante as votações no Congresso Nacional. Desde o momento em que esta opção foi posta em discussão, o calor e o nível dos discursos dos parlamentares subiram. Alguns por demagogia,

outros porque perceberam, já naquele momento, que prejuízos apareceriam para os entes federados e para os cidadãos, usuários das políticas públicas, obras ou ações que seriam fruto do investimento das emendas de bancada cujo valor seria revertido ao fundo eleitoral.

Como diz a legislação acima transcrita, em seu inciso II do artigo 16-C, seriam utilizados para a formação do tal fundo 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017. Esta lei 13.473 trata das diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. O inciso II do § 3º do seu art. 12 relata que:

§ 3º. O Projeto de Lei Orçamentária de 2018 conterà reservas específicas para atendimento de:
[...] II – programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória e de despesas necessárias ao custeio de campanhas eleitorais.

Os parlamentares de cada um dos 27 entes federativos possuem o direito a indicar entre 15 e 20 emendas de bancada, sendo até duas consideradas impositivas ou de execução obrigatória, se tornando estas o “alvo” desta segunda fonte de recursos (BRASIL, 2018).

Seguindo o raciocínio, tais emendas de bancada podem ser apresentadas para qualquer área relevante dentro do determinado estado, podendo ser para investimentos na saúde, educação, infraestrutura, segurança etc... O impacto da retirada dos recursos de obras e ações importantes como essas para seu uso nas campanhas será um tema a ser tratado no próximo capítulo.

Enfim, após uma atenta busca de dados e leitura da LOA de 2018 (principalmente o artigo 65 da Lei 13.473/2017), percebe-se que cada estado teve o direito a indicar até duas emendas de bancada impositivas com valor total (na soma das duas) de R\$ 162.494.991,00 (cento e sessenta e dois milhões, quatrocentos e noventa e quatro mil, novecentos e noventa e um reais) (LOA 2018..., 2017 ou 2018). 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). Lembremos que este valor de quase 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 (hum bilhão trezentos e**

dezesseis milhões duzentos e nove mil e quatrocentos e vinte e nove reais e trinta centavos).

Como informação complementar sobre esta segunda fonte, a lei afirma que o valor será fixo, sem atualização monetária (como ocorre nos recursos da primeira fonte), mesmo que se mude a regra das emendas com execução obrigatória.

Como uma **última fonte, desta vez indireta**, temos o **valor correspondente à possível economia anual feita pelo Poder Legislativo federal**. O §15 do artigo 16-C da Lei 13.487/2017 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 do remanejamento, se existirem, de dotações em excesso destinadas ao Poder Legislativo**.

Como visto, 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'. Por causa disto, para as eleições de 2018, como já se tem a quantia correspondente da primeira e segunda fontes, a terceira não terá uso nenhum. Portanto, apenas em 2017, pegando como base a diferença entre o valor autorizado e o empenhado deste exercício orçamentário, a Câmara dos Deputados economizou 507,3 milhões de reais e o Senado 127 milhões, o que poderia fazer com que o corte e o impacto na previsão dos investimentos nos estados brasileiros fossem bem menores, o que efetivamente não ocorreu. E não ocorreu exatamente porque na prática, existe a dificuldade de se apurar a “sobra orçamentária” na Câmara ou Senado, antes do final do exercício.

Como o Fundo deve estar definido para distribuição até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito (§ 2º do art. 1º da Lei 13.487), há essa dificuldade em se projetar com tanta antecedência eventual sobra no orçamento dessas Casas legislativas. Portanto, percebe-se que, na prática, e considerando as atuais regras constitucionais, essa norma que prevê remanejamento de dotações do Poder Legislativo para o FEFC pode ser vista como inexecutável (CONSULTORIA LEGISLATIVA, 2018).

Por conclusão, e somente a título de informe, a previsão do Fundo para ser utilizado nas próximas eleições (em 2020, 2022...) será praticamente igual ao de 2018, pois, como já comentado, a lei 13.487/2017 revela que o FEFC será formado por fontes cujo montante de recursos se apegam expressamente à compensação fiscal de 2016 e 2017 e à Lei 13.473/2017. Assim, o único acréscimo possível é a atualização monetária já explicada da primeira fonte.

B. Regras De Distribuição entre o Tribunal Superior Eleitoral e os Partidos Políticos

Durante a discussão e votação dos projetos de lei em epígrafe - partindo da premissa de que o financiamento essencialmente público seria o melhor caminho, por meio da criação de um Fundo Eleitoral que teria fontes retirando recursos dos pontos já citados - novas dúvidas entraram em cena: como estes mesmos recursos seriam distribuídos? Quem iria realizar a distribuição? Qual a participação (em quantidade de recursos) de cada partido?

Pois bem, de acordo com a Resolução nº 23.568 (TSE, 2018) e o artigo 16-C, p.2º e 3º da Lei 9.504 (BRASIL, 1997), o 'fundão' fica sob a gestão e distribuição do Tribunal Superior Eleitoral, que irá distribuir os recursos entre os partidos políticos devidamente registrados tendo como balizadoras as regras trazidas pelo novo artigo 16-D da lei acima citada. Assim, vejamos:

Art. 16-D. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios: I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares. [...]

Visto as regras de distribuição do recurso para os partidos pelo TSE, este mesmo tribunal, por meio da resolução acima mencionada traz algumas normas sobre o procedimento, incluindo o que deve ser adotado pelos próprios partidos para que tenham acesso aos recursos do fundo:

- a) a movimentação dos recursos ocorrerá por conta única do Tesouro Nacional;
- b) os recursos serão distribuídos em parcela única aos diretórios nacionais dos partidos políticos;
- c) os recursos ficarão à disposição dos partidos apenas após a definição dos critérios para a distribuição (internamente entre seus candidatos), os quais deverão ser aprovados por maioria absoluta dos membros de sua respectiva direção nacional;
- d) os diretórios nacionais deverão dar ampla publicidade aos critérios escolhidos e, após isso, encaminhar ofício à Presidência do Tribunal, o qual

poderá solicitar esclarecimentos adicionais antes da aprovação ou fazê-lo diretamente, determinando a efetiva transferência dos recursos ao determinado partido;

e) caso o tribunal eleitoral não entenda como salgadas estas normas por parte de quaisquer partidos e, portanto, havendo saldo remanescente, o dinheiro público será devolvido ao Tesouro Nacional.

Assim, destaca-se que os partidos não precisariam, na prática, ter a aprovação do mérito dos critérios por parte do tribunal, tendo tão somente duas obrigações: a de apresentar estes mesmos critérios ao órgão eleitoral e a de obedecê-los no tocante à distribuição entre membros de seu partido.

Um fato que trouxe obstáculos para o debate foi o momento temporal de aferição do tamanho das bancadas de cada partido. Em leis anteriores, a previsão sempre se referia ao número de parlamentares eleitos nas últimas eleições, ou seja, sempre valia a vontade popular. Porém, com tantas reformas políticas e eleitorais, a regra de fidelidade partidária foi se abrandando, a mudança de partido virou cada vez mais rotineira e a quantidade de parlamentares filiados em cada partido foi se alterando constantemente. Por este motivo, como percebido no texto legal acima transcrito e tão somente para servir de cálculo para as eleições de 2018, se fixou a data de 28 de agosto de 2017 para apurar o tamanho da bancada representante de cada agremiação partidária. Para as eleições subsequentes, o número de representantes será apurado no último dia da sessão legislativa imediatamente anterior ao ano eleitoral (TSE, 2018; BRASIL, 2017).

Portanto, o TSE (2018) trouxe, como dito pela resolução 23.568 e aprimorado pela resolução 23.581 do mesmo ano, o montante total do FEFC, em divulgação feita no dia 18 de julho de 2018. O valor total, já mencionado anteriormente, será transferido aos diretórios nacionais dos 35 partidos com registro no TSE, em conformidade com as regras de distribuição estabelecidas na Resolução-TSE nº 23.568/2018, aprovada pelo Plenário da Corte Eleitoral no último dia 24 de maio, cujos valores repassados a cada partido político se deu da seguinte forma, conforme a própria tabela publicada pelo tribunal:

Figura 2: Distribuição do FEFC entre os partidos políticos para as eleições de 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO
COORDENADORIA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA
SEÇÃO DE ANÁLISE TÉCNICA

Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC (Eleições 2018)														Junho/2018		
MÊS DE COMPETÊNCIA														RS	1.716.209.431,00	
VALOR TOTAL - Resolução TSE nº 23.568/2018 - Lei nº 9.504/97, art. 16-D - Fonte 0100000000400																
Nº TOTAL DE PARTIDO COM REGISTRO DEFINITIVO NA J.E.														35		
Critério - 2% (art. 9º, I - Resolução TSE nº 23.568/2018) - NOTA 1														RS		34.324.188,62
Critério - 35% (art. 9º, II - Resolução TSE nº 23.568/2018) - NOTA 2														RS		600.673.300,85
Critério - 48% (art. 9º, III - Resolução TSE nº 23.568/2018) - NOTA 3														RS		623.780.526,68
Critério - 15% (art. 9º, IV - Resolução TSE nº 23.568/2018) - NOTA 4														RS		257.431.414,65
FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA - FEFC (Eleições 2018)																
Partido Político com estatutos registrados no TSE	Qte de Votos Válidos (Eleições 2014)	Câmara dos Deputados na eleição 2014	Câmara dos Deputados em 28/9/2017	Senado Federal em 28/9/2017	proporção de representantes na Câmara dos Deputados	proporção de representantes no Senado Federal	Qte de votos Partidos que atendem ao art. 9º, II - Resolução TSE nº 23.568/2018	proporção qualidade de votos	Cota - 15% (art. 9º, IV - Resolução TSE nº 23.568/2018) - NOTA 4	Cota - 48% (art. 9º, III - Resolução TSE nº 23.568/2018) - NOTA 3	Cota - 35% (art. 9º, II - Resolução TSE nº 23.568/2018) - NOTA 2	Critério - 2% (art. 9º, I - Resolução TSE nº 23.568/2018) - NOTA 1	Total da Cota a Distribuir			
1 PT	13.554.166	69	61	9	0,1189	0,1139	13.554.166	0,1398	RS 29.327.629,52	RS 97.954.609,63	RS 83.981.315,26	RS 980.691,10	RS	212.244.045,51		
2 MDB	10.791.949	65	61	21	0,1189	0,2058	10.791.949	0,1113	RS 68.431.135,54	RS 97.954.609,63	RS 68.886.679,31	RS 980.691,10	RS	234.232.915,58		
3 PSDB	11.088.710	54	48	12	0,0936	0,1519	11.088.710	0,1144	RS 29.120.509,02	RS 77.878.879,71	RS 68.705.434,94	RS 980.691,10	RS	185.868.511,77		
4 DEM	4.085.487	21	31	4	0,0604	0,0506	4.085.487	0,0421	RS 13.034.502,01	RS 49.780.109,81	RS 25.313.587,85	RS 980.691,10	RS	89.108.890,77		
5 PP	6.429.791	38	44	6	0,0858	0,0759	6.429.791	0,0663	RS 19.551.783,01	RS 70.655.639,73	RS 39.838.844,02	RS 980.691,10	RS	131.026.927,86		
6 PSB	6.267.878	34	37	6	0,0721	0,0759	6.267.878	0,0647	RS 19.551.783,01	RS 59.414.969,77	RS 38.835.634,62	RS 980.691,10	RS	118.783.048,51		
7 PDT	3.528.346	20	20	2	0,0390	0,0253	3.528.346	0,0364	RS 6.517.251,00	RS 32.116.199,88	RS 21.861.554,43	RS 980.691,10	RS	61.475.896,42		
8 PTB	3.914.193	25	19	2	0,0370	0,0253	3.914.193	0,0408	RS 6.517.251,00	RS 30.510.389,88	RS 24.252.253,88	RS 980.691,10	RS	62.260.585,97		
9 PR	5.635.519	34	40	4	0,0780	0,0506	5.635.519	0,0581	RS 13.034.502,01	RS 64.232.399,76	RS 34.917.552,12	RS 980.691,10	RS	113.165.144,99		
10 PPS	1.955.689	10	8	1	0,0156	0,0127	1.955.689	0,0202	RS 3.258.625,50	RS 12.848.479,95	RS 12.117.406,15	RS 980.691,10	RS	29.203.202,71		
11 PV	2.034.464	8	7	0	0,0136	0,0000	2.034.464	0,0207	RS -	RS 11.240.689,96	RS 12.419.614,98	RS 980.691,10	RS	24.640.976,04		
12 PC do B	1.913.015	10	9	1	0,0175	0,0127	1.913.015	0,0197	RS 3.258.625,50	RS 14.452.289,95	RS 11.852.998,98	RS 980.691,10	RS	30.544.605,53		
13 PSC	2.520.421	13	10	1	0,0195	0,0127	2.520.421	0,0260	RS 3.258.625,50	RS 16.058.699,94	RS 15.616.473,24	RS 980.691,10	RS	35.913.889,78		
14 PSOL	1.745.470	5	6	0	0,0117	0,0000	1.745.470	0,0180	RS -	RS 9.634.899,96	RS 10.814.893,84	RS 980.691,10	RS	21.430.444,90		
15 PMN	468.473	3	0	0	0,0000	0,0000	468.473	0,0048	RS -	RS -	RS 2.902.648,53	RS 980.691,10	RS	3.883.339,54		
16 PTC	338.117	2	0	1	0,0000	0,0127	338.117	0,0035	RS 3.258.625,50	RS -	RS 2.094.965,52	RS 980.691,10	RS	6.334.282,12		
17 PHS	943.068	5	7	0	0,0136	0,0000	943.068	0,0097	RS -	RS 11.240.689,96	RS 5.843.228,64	RS 980.691,10	RS	18.064.589,71		
18 DC	509.936	2	0	0	0,0000	0,0000	509.936	0,0053	RS -	RS -	RS 3.169.552,27	RS 980.691,10	RS	4.140.243,38		
19 AVANTE	812.497	1	4	0	0,0078	0,0000	812.497	0,0084	RS -	RS 6.423.239,98	RS 5.634.213,59	RS 980.691,10	RS	12.438.144,67		
20 PRB	4.424.324	21	22	11	0,0429	0,0127	4.424.324	0,0458	RS 3.258.625,50	RS 35.327.819,87	RS 27.418.112,46	RS 980.691,10	RS	66.983.248,93		
21 PRP	724.825	3	0	0	0,0000	0,0000	724.825	0,0075	RS -	RS -	RS 4.490.999,80	RS 980.691,10	RS	5.471.690,91		
22 PSL	808.710	1	2	0	0,0039	0,0000	808.710	0,0083	RS -	RS 3.211.619,99	RS 5.010.748,42	RS 980.691,10	RS	9.203.660,51		
23 PRB	454.190	1	0	0	0,0000	0,0000	454.190	0,0047	RS -	RS -	RS 2.814.151,28	RS 980.691,10	RS	3.794.842,38		
24 PODE	723.182	4	13	3	0,0253	0,0380	723.182	0,0075	RS 9.775.876,51	RS 20.875.529,92	RS 4.480.819,61	RS 980.691,10	RS	36.112.917,34		
25 PSTU	188.473	0	0	0	0,0000	0,0000	0	0,0000	RS -	RS -	RS -	RS 980.691,10	RS	980.691,10		
26 PCB	66.979	0	0	0	0,0000	0,0000	0	0,0000	RS -	RS -	RS -	RS 980.691,10	RS	980.691,10		
27 PCDO	12.969	0	0	0	0,0000	0,0000	0	0,0000	RS -	RS -	RS -	RS 980.691,10	RS	980.691,10		
28 PSD	5.967.953	36	38	4	0,0141	0,0566	5.967.953	0,0616	RS 13.034.502,01	RS 61.020.779,77	RS 36.977.305,90	RS 980.691,10	RS	112.013.278,78		
29 PPL	141.254	0	0	0	0,0000	0,0000	0	0,0000	RS -	RS -	RS -	RS 980.691,10	RS	980.691,10		
30 PATRI	667.983	2	3	0	0,0058	0,0000	667.983	0,0069	RS -	RS 4.817.429,98	RS 4.138.808,02	RS 980.691,10	RS	9.936.929,10		
31 PROS	1.977.117	11	5	0	0,0097	0,0000	1.977.117	0,0084	RS -	RS 8.029.049,97	RS 12.250.173,57	RS 980.691,10	RS	21.259.914,64		
32 SD	2.689.701	15	14	0	0,0273	0,0000	2.689.701	0,0277	RS -	RS 22.481.339,91	RS 16.665.328,40	RS 980.691,10	RS	40.127.359,42		
33 NOVO	0	0	0	0	0,0000	0,0000	0	0,0000	RS -	RS -	RS -	RS 980.691,10	RS	980.691,10		
34 REDE	0	0	4	1	0,0078	0,0127	0	0,0000	RS 3.258.625,50	RS 6.423.239,98	RS -	RS 980.691,10	RS	10.662.556,58		
35 PMB	0	0	0	0	0,0000	0,0000	0	0,0000	RS -	RS -	RS -	RS 980.691,10	RS	980.691,10		
TOTAL	87.355.354	513,00	513,00	79,00	100%	100%	88.945.819	100%	RS 257.431.414,65	RS 623.780.526,68	RS 600.673.300,85	RS 34.324.188,62	RS	1.716.209.431,00		

NOTA 1: 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no TSE;
NOTA 2: 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;
NOTA 3: 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares;
NOTA 4: 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

Fonte: (TSE, 2018)

C. Regras de distribuição entre os partidos políticos e os candidatos

Seguindo o trajeto legal dos recursos públicos e tomando como base que os mesmos já foram distribuídos do TSE para os partidos políticos registrados, mais barreiras e questionamentos foram colocados: existiria liberdade partidária absoluta ou critérios previamente acordados deveriam ficar previstos em lei para a garantia mínima de uma isonomia entre candidatos de um mesmo partido ou em um mesmo estado, ou até mesmo entre candidatos a postos majoritários ou proporcionais?

Pois bem, esta resposta veio na undécima hora com o veto presidencial, anteriormente acordado entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo quando da aprovação dos Projetos de Lei que trataram do Fundo.

A proposta de garantia mínima do equilíbrio das disputas no tocante ao emprego dos recursos públicos virou um grande entrave e o Veto Presidencial nº 31, que foi mantido

posteriormente pelo Congresso, retirou algumas regras que haviam no texto do projeto de lei e que causaram bastante polêmica entre os partidos, deputados e senadores. Existia claramente uma tendência dos legisladores pela liberdade e autonomia dos partidos na distribuição dos recursos do tal fundo, sendo respeitadas estratégias internas de cada direção partidária a nível nacional. Em razão disso, foi retirada a obrigação de uma parcela mínima de 30% a ser repassada, de modo igualitário, entre os candidatos do partido ao mesmo cargo e na mesma circunscrição; como também a obrigação de distribuição de percentuais pré-estabelecidos entre os candidatos a cargos majoritários e proporcionais.

Portanto, inicialmente, vale revelar duas informações importantes. A primeira é que a autonomia e liberdade da Direção Nacional de cada partido político serão plenas (apenas em casos excepcionais que explicarei ao final deste tópico). A segunda informação é que só receberá recursos públicos o candidato que os requerer formalmente à agremiação partidária a qual está filiado (§ 2º do artigo 16-D da Lei 13.488/2017).

Um dos grandes problemas da eleição realizada em outubro de 2018, após a mudança para o financiamento essencialmente público, é que a legislação, ao dar força absoluta para o partido político (por meio de sua executiva nacional) de escolha de como ocorrerá a distribuição dos recursos públicos, pode ter provocado injustiças, falta de isonomia e priorização entre os candidatos a cargos idênticos ou não, nos mesmos estados ou não.

Mas antes de distribuir entre seus integrantes, qualquer dos partidos precisa ter acesso efetivamente aos recursos públicos. E o Congresso Nacional acabou por dedicar, em apenas um parágrafo, o espaço para o texto legal que, ao tempo que se normatiza este importante ponto, também tenta evitar que uns candidatos sejam prejudicados em detrimento de outros: o § 7º do artigo 16-C da Lei 9.504/1997 (mudança trazida pela Lei 13.487/2017).

§ 7º. Os recursos de que trata este artigo ficarão à disposição do partido político somente após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente.

Por conseguinte, entende-se, ao ler o texto legal, que - ao afirmar que os recursos só serão transferidos pelo TSE para os partidos políticos quando estes, por meio da maioria absoluta de sua direção executiva nacional, definirem e divulgarem publicamente os critérios para a distribuição dos tais recursos - caso o tribunal eleitoral não concorde com o critério escolhido de distribuição, poderá o partido não receber os valores que lhes são de direito, obviamente após lhe dá a chance de retificar tais critérios.

O tribunal, por meio do p.1º do artigo 6º da mesma resolução nº 23.568 e, levando em conta a ADI STF 5617/DF e a consulta do TSE nº 0600252-18, determinou também a obrigatoriedade de, dentre os critérios a serem escolhidos pelos partidos, deveria haver a previsão de aplicação mínima de 30% (trinta por cento) do total recebido pelo FEFC na campanha de candidatas da respectiva agremiação política ou da coligação a que o partido fizer parte, em consonância com a norma prevista pelo p.3º do artigo 10 da Lei 9504 (BRASIL, 1997; STF, 2018; TSE, 2018).

Nas eleições de 2018, a primeira sob o novo regramento, todas estas regras foram devidamente seguidas pelos partidos, que, um a um, foram se reunindo internamente, definindo os critérios para a tal divisão e enviando ao TSE. Até o último balanço informativo do tribunal eleitoral, foi informado que 34 dos 35 partidos devidamente registrados receberiam recursos do FEFC (o partido NOVO informou que não faria uso dos recursos do fundo). Até o dia 21 de agosto de 2018, data da última matéria sobre o tema postada no próprio portal da Justiça Eleitoral, dos 34 partidos aptos, 22 já haviam recebido os recursos do Fundo em tela: DEM, AVANTE, PRB, PROS, PSC, PT, PTC, MDB, PATRI, PHS, PMN, PODE, PPS, PR, PRP, PRTB, PSD, PSDB, PSL, PSOL, PV e SD. Outras 12 legendas estariam recebendo os valores nos dias imediatamente posteriores: PSTU, PDT, PMB, PP, PTB, REDE, PCB, PCdoB, DC, PCO, PPL e PSB (TSE, 2018). Também é significativo ressaltar que, em tom geral, o TSE divulgou informações revelando os critérios apresentados por cada um dos partidos com o objetivo de ter acesso aos recursos do Fundo (TSE, 2018).

Portanto, se espera muito em breve alcançar as respostas para os seguintes questionamentos a partir do levantamento a ser feito relativo ao uso do FEFC nas eleições de 2018 (já que as informações necessárias ainda não foram disponibilizadas pelo TSE até a data de defesa deste projeto, mesmo após requerimento formal feito por este autor, realizado via e-mail, à assessoria do tribunal):

- a) Se sabe quanto cada partido teve direito a receber do FEFC, mas qual o valor realmente repassado para os partidos?
- b) Quantos e quais partidos receberam recursos do FEFC?
- c) No total, quantos candidatos receberam? E especificamente, quantos candidatos a deputado estadual, a deputado federal, a senador, a governador e a presidente receberam os tais recursos?
- d) Qual o valor total do fundo usado para cada tipo de campanha: a deputado estadual, federal, senador, governador e presidente?
- e) Quanto foi devolvido ao Tesouro Nacional nos dois períodos circunstanciais a seguir: no momento inicial em que algum partido nem sequer recebeu do TSE e ao final, quando os partidos e candidatos receberam recursos, mas não os gastaram?

- f) Foi respeitada a regra dos 30% de recursos para serem utilizados em candidaturas femininas?
- g) Quanto foi o total gasto nas eleições realizadas em 2010, 2012, 2014, 2016 e 2018? (informação não disponível se refere à 2018)
- h) Apenas a título de informação, referente a 2018, quanto de recurso gasto na campanha veio de doação do próprio candidato, de pessoas físicas (separando doações diretas e por meio do crowdfunding), proveniente do Fundo Partidário e do FEFC?

Com as respostas acima reveladas, será possível realizar algumas conclusões em relação a esta primeira eleição sob a égide das novas regras de financiamento de campanha. Como por exemplo:

- a) y recursos foram efetivamente distribuídos de um total já citado de mais de 1,7 bilhão (correspondendo a $z\%$), fazendo parte efetivamente da campanha de x candidatos, sendo $x1$ a deputado federal, $x2$ a deputado estadual, $x3$ a senador, $x4$ a governador e $x5$ a presidente.
- b) foram devolvidos ao Tesouro Nacional y recursos, em duas oportunidades: $y1$ sequer chegou à conta bancária dos partidos, por causa de determinado fator; e $y2$ foi transferido para os candidatos de diversos partidos, mas não foram gastos.

Algumas reflexões também poderão ser realizadas:

- a) Será que os recursos do FEFC se concentraram nas mãos dos candidatos já com mandato, ou seja, candidatos à reeleição?
- b) Será que o FEFC representou quase toda a receita dos candidatos a presidente em 2018?
- c) Será que houve uma diminuição dos gastos na campanha de deputado federal em 2018 em relação às eleições anteriores, já que esse foi um dos motivos que levaram a mudanças no modelo de financiamento de campanha?

D. Fiscalização

Ao passar de cada eleição, só aumenta a importância da missão do Tribunal Superior Eleitoral no tocante ao ato de fiscalizar, julgar a prestação de contas de candidatos e punir, quando necessário.

Até as eleições de 2014, o TSE tinha que se preocupar com outros meios de financiamento de campanha, que era essencialmente empresarial naquela época. Nas eleições de 2016, que representou um momento entre o fim do financiamento de pessoas jurídicas, sem ainda a existência do Fundo Eleitoral, o tribunal eleitoral já conseguiu perceber um aumento considerável nas suspeitas de fraudes envolvendo principalmente doações de pessoas físicas.

Agora, com o financiamento de campanhas eleitorais passando a ser essencialmente público, o “sucesso” desta eleição, mais do que nunca, dependerá da efetiva e eficiente fiscalização.

O Brasil ainda passa pela maior crise de identidade, política e econômica de sua história, com escândalos de corrupção ainda sendo pautas de manchetes diárias dos principais meios de comunicação nacionais e internacionais. Muitos dos desvios e fraudes eleitorais que não foram alcançados pelos técnicos do Tribunal Eleitoral (às vezes por falta de pessoal, às vezes por não ser o foco daquela investigação) receberam um olhar atento e apoio significativo de outros órgãos de fiscalização, como Polícia Federal, Ministério Público, entre outros. Esse fato eleva ainda mais a responsabilidade daqueles que, durante e após cada eleição, com uma grande lupa, fiscalizam como, quando, por que e de que forma o dinheiro público (ou não) está sendo ou foi oficialmente gasto.

Mesmo não sendo a primeira vez que o recurso “do povo” será utilizado para bancar despesas provenientes de pleitos eleitorais – já que o Fundo Partidário já estava à disposição e foi utilizado em vários casos em eleições anteriores –, desta vez, a maioria dos recursos utilizados serão de fontes públicas.

Só para se ter uma inicial noção dos desafios que existem pela frente, vejamos os dados trazidos pelo consultor legislativo Roberto Pontes (2018), em estudo já utilizado anteriormente como referência por este projeto:

- a) Em 2014, 95% dos recursos gastos em campanha tiveram origem privada (pessoa natural e jurídica). Apenas 5% tiveram origem pública (Fundo Partidário). Em 2018, o volume de recursos públicos será substancialmente maior.
- b) Em 2016, 45 mil pessoas inscritas no programa “Bolsa Família” – programa de assistência social a pessoas carentes – doaram para campanhas eleitorais. Um único doador do Bolsa Família de Mato Grosso chegou a doar R\$ 67 mil.
- c) Em 2016, 89 mil pessoas com registro no CAGED doaram para campanhas eleitorais. Observe-se que não há ilegalidade nesse ponto, mas há indícios de possível utilização indevida de CPF’s de terceiros para “legalizar” doações.
- d) Segundo o TSE, cerca de um terço das doações de pessoas naturais (CPF) realizadas em 2016 apresentaram indícios de irregularidades.
- e) Cerca de 380 mil pessoas que doaram para campanhas em 2016 não possuíam qualquer registro na Receita Federal, a ponto de confrontar as doações efetuadas com a renda auferida pelo doador no ano anterior.

Os gastos totais com as eleições de 2010 e 2014 foram de 3,73 bilhões e 5,13 bilhões de reais, respectivamente. Como havíamos imaginado, e escrito, a missão do egrégio Tribunal Superior Eleitoral - em relação às eleições de 2018 e as posteriores - é árdua, porém essencial para que o Brasil não se veja envolto em mais casos que tragam constrangimento para os cidadãos deste país. Porém, a análise detalhada das prestações de contas dos partidos e candidatos na primeira eleição cujas regras atuais estiveram vigentes já foge do objetivo deste trabalho, sendo um complexo e interessante objeto para um outro projeto de pesquisa.

4) O FUNDO ELEITORAL E O MAPA DOS RECURSOS: QUEM PAGA O PREÇO DO FINANCIAMENTO? O ANTES E O DEPOIS DOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO E DO FEFC

Neste capítulo, antes de tratar do tema central deste projeto, estão revelados alguns dados sobre o impacto econômico causado pela existência de um primeiro fundo - o fundo partidário ou, como formalmente é chamado, Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos -, cujos recursos foram amplamente elevados nos últimos anos. Tal análise preliminar está posta de forma superficial, já que sua abrangência temporal provoca a necessidade de realizar um outro projeto de uma forma exclusiva.

Assim, logo em seguida, estão detalhadamente analisados os impactos sociais e econômicos causados pela criação do FEFC. É válido lembrar que a maior preocupação do trabalho são os impactos financeiros aos estados brasileiros por causa de uma das fontes: o correspondente a 30% (trinta por cento) do valor destinado a emendas parlamentares de bancada durante os anos eleitorais, cujos valores mais diversos serviriam para concretizar ações como o custeio de um grande hospital ou a construção de uma nova universidade. Retirar recursos destas importantes ações não representa uma atitude tão lógica como a outra fonte. Será necessário um estudo amplo para revelar quais prejuízos este item na lei causa aos estados e ao povo e, para que isso ocorra, será utilizada a Lei Orçamentária Anual (LOA) para o ano de 2018, dentre outros dados e informações que serão levantados (BRASIL, 2018).

4.1 Impacto causado pelo aumento dos recursos públicos que formam o fundo partidário

Vale salientar, inicialmente, que o Fundo Especial de Assistência Financeira aos partidos políticos (ou Fundo Partidário), de acordo com o próprio TSE é formado principalmente por dotações orçamentárias da União e multas, além de penalidades, doações e outros recursos atribuídos na legislação (TSE, 2018?).

Como já foi dito anteriormente, as eleições de 2018, após a reforma política aprovada no ano anterior, ocorreu sob uma nova realidade no tocante aos meios de financiamento de campanha. Mesmo o modelo de financiamento se mantendo misto, com as últimas modificações legais, passou a ser essencialmente público.

Como já mencionamos, no pleito eleitoral deste ano foram permitidas fontes privadas e públicas. O autofinanciamento e a doação de pessoas físicas são os meios principais na seara

privada. Já no viés público, o que se resumia ao uso dos recursos do Fundo Partidário se uniu à possibilidade de ter valores públicos a partir do mais recente criado Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

E está aí um dos grandes equívocos (ou não, pois não se sabe ao fundo a real intenção dos legisladores nesta última reforma eleitoral) deste novo modelo de financiamento. No início do capítulo anterior, foi relatado o aumento expressivo e contínuo, ano após ano, dos recursos que formam o Fundo Partidário concomitantemente ao andamento do julgamento do STF que culminou em extinguir a opção de uso oficial de recursos de pessoas jurídicas para arcar com despesas eleitorais. A tabela a seguir (que traz referência aos duodécimos e multas) revela que, antes de 2015 (ano da tal decisão do Supremo Tribunal), os valores eram significativos, porém se percebia uma variável crescente, que não chamava muita atenção.

Quando a decisão do STF estava próxima de acontecer (pois a ADI 4650 foi ajuizada em 2011 e o seu julgamento pelo STF se iniciou em 2013, com votos sendo expostos ao Pleno pelos Ministros até setembro de 2015; como a maioria foi bem ampla - o placar final foi de 8 a 3 -, já em 2014 se percebia que a decisão pela proibição era a mais provável, portanto, sendo possível prever a necessidade de mudar as regras do jogo), os partidos políticos e parlamentares (que voltariam a ser candidatos em breve) perceberam que uma fonte de recursos precisava surgir e viram no fundo que banca as agremiações uma oportunidade nova.

Passaram a entender que, mesmo sempre estando à disposição e sendo possível o seu uso nas eleições, a decisão de optar por não utilizar tais recursos (já que em 2014, apenas 5% dos recursos gastos vieram do Fundo Partidário) já não era mais uma opção, e sim uma necessidade para manter a democracia. Em vista disso, o Congresso Nacional tomou a decisão de, por meio da Comissão Mista de Orçamento, elevar exorbitantemente os valores que formariam o Fundo Partidário. Assim, este fundo passou de 289 milhões (previsão/proposta inicial para 2015) para 867 milhões (valor final aprovado pelo Congresso), tendo, por fim, um aumento final de cerca de 130% de 2014 para 2015 (RAMALHO, 2015; TSE, 2014; PONTES, 2018; PASSARINHO, 2015).

Tabela 2: Valor do Fundo Partidário nos últimos anos

FUNDO PARTIDÁRIO				
ANO	DUODÉCIMOS	MULTAS	VALOR TOTAL	Partido Trabalhista Brasileiro (a título de exemplo)

2018	780.357.505,00	108.377.585,00	888.735.090,00	Quase 30.000.000,00
2017	665.790.581,27	75.933.441,73	741.724.023,00	26.380.632,34
2016	737.890.048,00	81.241.412,00	819.131.460,00	29.250.989,24
2015	811.285.000,00	56.284.220,00	867.569.220,00	32.295.394,00
2014	313.494.822,00	58.460.772,00	371.955.594,00	11.961.753,56
2013	294.168.124,00	67.883.972,96	362.052.096,96	11.385.102,63
2012	286.288.520,00	63.308.570,87	349.597.090,87	11.959.759,81
2011	265.351.547,00	43.350.500,00	308.702.047,00	11.362.002,51
2010	160.375.147,57	36.351.753,51	196.726.901,08	8.084.321,61
2009	155.448.144,00	29.069.508,88	184.517.653,88	7.777.208,77
2008	135.614.982,00	34.398.112,77	170.013.095,77	6.578.100,76
2007	121.174.110,00	34.211.746,31	155.385.856,31	6.671.757,85
2006	117.875.439,00	24.895.896,12	142.771.335,12	...
2005	110.530.140,00	12.569.963,00	123.100.103,00	
2004	112.695.092,00	8.993.662,00	121.861.671,00	
2003	113.868.009,00	8.677.370,00	122.545.379,00	
2002	83.605.510,00	7.458.285,00	91.063.795,00	
2001	84.111.132,00	7.101.400,00	91.212.532,00	
2000	70.224.978,61		70.224.978,61	
1999	51.486.146,88		51.486.146,88	
1998	46.345.451,87		46.345.451,87	
1997	43.110.375,20		43.110.375,20	
1996	47.511.529,06		47.511.529,06	
1995	2.298.439,16		2.298.439,16	
1994	729.162,49		729.162,49	

Fonte: própria e (TSE, 2018?).

A ideia seria que o Fundo Partidário, já bem elevado, ao ser dividido pelos partidos (como exemplo, foi citado os valores que o Partido Trabalhista Brasileiro recebeu), pudesse servir de fonte pública para as eleições de 2016, 2018 e as demais futuras. O partido poderia repassar mês a mês as contribuições para os diretórios regionais, o que seria plenamente legal, ou formar um caixa para ser utilizado em um período mais próximo do pleito eleitoral, o que diversos partidos fizeram.

Isso por si só já provocaria, como efetivamente provocou, um baque nos investimentos em outros setores essenciais ao cidadão comum. É óbvio que, para conseguir aumentar a previsão orçamentária de um setor ou determinada ação, precisa remanejar esses recursos de algum outro lugar. O ano de 2015 já era de crise econômica no Brasil, com as receitas diminuindo e as despesas da União pesando cada vez mais. Certamente, durante aquele ano, assim como no ano imediatamente anterior e nos posteriores, a disputa de cada Ministério para aumentar o orçamento de seu setor foi enorme, e intenso. Por conseguinte, áreas tiveram suas previsões orçamentárias diminuídas para que o Fundo Partidário pudesse ter a sua aumentada, cujo detalhamento de tais prejuízos e impactos pode ser fruto de um outro projeto de pesquisa. Isto provocou, não apenas naquele ano como em todos os anos, direta e indiretamente, prejuízos, consequências negativas e impactos na vida das pessoas (SILVA; ERHARDT, 2017, p.47-48; CRUZ; BOGHOSSIAN; MAGALHÃES, 2015; CASTRO, 2016).

Diante destes fatos, como afirmam Santos e Silva (2017), o questionamento que se apresenta é o seguinte: O contribuinte está disposto a pagar esta conta?

Ainda no capítulo anterior, foi citado que, mesmo tendo aumentado gradativamente os recursos do Fundo Partidário, parlamentares defensores da criação do Fundo Eleitoral usaram do pensamento e argumento de que era necessário criar uma forma para financiar as eleições. Coincidentemente, esqueceram de falar sobre os dados da tabela acima revelada e acabaram por aprovar um novo fundo, com mais recursos públicos, sem ao menos haver o compromisso de retornar o Fundo Partidário para os valores de 2014, pelo menos.

Após um período de dúvida sobre se seria possível a utilização do Fundo Partidário na campanha eleitoral de 2018, o TSE, de forma unânime, confirmou esta possibilidade (RAMALHO, 2018). Assim, **partidos políticos e seus representantes, com uma esperteza impecável, criaram não uma, mas duas novas fontes de recursos para a campanha de 2018, ambas causando um enorme prejuízo para os estados brasileiros e, conseqüentemente, para as pessoas.** Sobre os impactos causados pelo Fundo Eleitoral, o próximo tópico deste capítulo tentará detalhar.

4.2. Impactos econômicos e sociais causados pelo FEFC

Um dos principais pontos deste estudo é externar as consequências do fato de se criar mais um Fundo público para custear campanhas eleitorais em um país onde a população não

convive com o sentimento de que exista retorno satisfatório pelos altos impostos pagos. O Brasil é um dos países cujos habitantes pagam mais impostos, além de se encontrar muito mal posicionado em rankings que calculam a sensação de insegurança provocada pela violência, ou o nível de acesso a um serviço de saúde de qualidade, ou até mesmo o grau de conhecimento em matérias essenciais como português e matemática.

Como relatado anteriormente, o tal fundo criado 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. Os recursos provenientes da economia produzida pelo Congresso Nacional, cuja utilização representará uma compensação e não uma soma, representam a fonte menos comentada e divulgada midiaticamente, pois dificilmente será levada em conta para as próximas eleições, já que o resultado positivo, que orçamentariamente deveria ser gasto com as despesas do andamento das atividades do Congresso e que o deixa de ser para servir de apoio a campanhas eleitorais (“sai da política e volta para a política”), só poderia ser calculado ao final do referente ano, sendo antes disso apenas uma previsão de economia. A outra fonte tem como base a extinção da propaganda partidária, repassando o valor equivalente àquela compensação fiscal antes vigente para a formação do fundo, e, portanto, também é vista quase que por unanimidade como uma fonte “justa” (mais uma vez “sai da política e volta para a política”).

O grande e significativo problema passa a existir ao se deparar com esta última fonte, cujo valor corresponde ao maior repasse de recursos na formação do respectivo fundo. O fato de se tirar recursos, mesmo que o correspondente a 30% (trinta por cento), das emendas impositivas de bancada para utilizá-los na formação financeira do fundo é visto por muitos como de uma gravidade gritante, inclusive por este autor, já que corresponde a uma "retirada" no quantitativo dos investimentos 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)**.

Esta pesquisa buscou levantar todas as obras que foram priorizadas por meio das tais emendas, em todos os estados do Brasil, e percebeu, claramente, que vários argumentos utilizados durante a aprovação da lei que originou a criação do fundo podem ser vistos como inverdades (e até mesmo uso de má-fé em busca da conquista dos votos necessários à aprovação dos projetos de lei envolvidos). Amplamente difundido durante o processo de debate no Poder Legislativo federal, os parlamentares favoráveis ao tema discursaram sobre a não possibilidade, ou até mesmo a radical intolerância, em relação ao fato de remanejar recursos de áreas prioritárias como saúde, educação e segurança pública para o uso em

campanhas eleitorais. Inadvertidamente, vários parlamentares acreditaram e votaram na aprovação desta mudança no meio de financiamento eleitoral, possibilitando que o corte de 30% fosse feito em toda e qualquer emenda impositiva de bancada, sem nenhuma restrição formal ou legal.

Para buscar didaticamente revelar tais informações, possibilitando uma análise aprofundada sobre elas, e para contribuir com o alcance concreto do objetivo deste capítulo (que acaba por coincidir com um dos objetivos principais deste trabalho), este autor se utilizou da metodologia de busca de dados, tomando como base a própria lei que originou o Orçamento Geral da União do ano de 2018 como também o acesso virtual à página que trata da LOA 2018 (BRASIL, 2018) e o envio de e-mail para os coordenadores das bancadas federais no Congresso Nacional de cada um dos estados, questionando quais obras seriam o foco das respectivas emendas impositivas de bancada e quais prejuízos, consequências e impactos poderiam passar a existir. De acordo com o artigo 45 da Constituição Federal, só para efeito de esclarecimento, cada estado da federação possui de oito a setenta deputados (sendo o número vinculado à quantidade de habitantes do estado), na Câmara dos Deputados e um número padrão de três representantes no Senado Federal. Estes representantes das duas Casas formam a chamada bancada federal e, pelo fato de cada estado possuir um conjunto de representantes eleitos, no Congresso existem vinte e sete bancadas federais. Cada uma dessas bancadas elege seu ou seus coordenadores (que pode ser deputado federal ou senador). Portanto, o número de coordenadores será sempre maior ou igual ao número de bancadas, já que quaisquer delas podem ter um ou mais coordenadores eleitos.

Ainda para efeito de entendimento básico do funcionamento legislativo interno do Congresso, cada uma das vinte e sete bancadas federais escolhe entre quinze e vinte emendas de bancada (de acordo com o tamanho da bancada), como já mencionamos anteriormente. Dentre estas emendas, de acordo com as peças orçamentárias anuais desde 2017, duas são vistas como de execução obrigatória, as chamadas “impositivas”, e o restante delas segue o rito normal, podendo ser priorizadas, empenhadas e pagas ou ficarem apenas no papel orçamentário. Apenas para maior detalhamento, para o orçamento de 2019, debatido ao final deste ano de 2018, as regras foram alteradas e a quantidade de emendas de execução obrigatória subiu de até 2 para até 6, com valor total de pouco mais de 169 milhões (não sendo relevante, pois a Lei 13.487, como vimos, afirma que a base para a formação financeira do fundo será a previsão orçamentária para o ano de 2018).

Assim, este estudo traz uma tabela extensa (Apêndice A), dividida entre cada um dos vinte e seis estados e o Distrito Federal, relacionando cada uma das duas emendas que a bancada federal de cada ente federativo tem direito a indicar e, principalmente, revelando detalhadamente a temática da emenda, a obra ou ação priorizada e, em números exatos, os valores totais das emendas, antes e depois do desconto, os valores descontados e o total repassado para a formação do tal fundo eleitoral.

Frente aos números apresentados, cada estado teve direito de apresentar obra, serviço ou ação que fosse prioritário para a população de cada um 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. O fato de todos os estados, por meio de seus representantes, terem apresentado duas emendas (exceto o estado do Ceará que apresentou apenas uma) e em cada uma delas uma ação temática diferente, tivemos, nos vinte e sete entes federativos, a apresentação de **cinquenta e três emendas priorizadas**, cujas **ações envolveram a melhoria da saúde, educação, infraestrutura, setor hídrico, setor agropecuário e segurança pública**.

Percebe-se que, ao contrário dos argumentos listados pelos parlamentares favoráveis aos respectivos projetos de lei, a **saúde e a educação foram umas das áreas mais afetadas**. Dentre as exatas cinquenta e três emendas, as escolhas e priorizações tiveram esses enfoques em termos quantitativos, com o respectivo **prejuízo** para o setor:

- a) **Melhoria da saúde**: treze emendas, no total de R\$ 373.766.611,00 (trezentos e setenta e três milhões setecentos e sessenta e seis mil seiscentos e onze reais);
- b) **Investimento no sistema educacional**: sete emendas, no total de R\$133.871.243,00 (cento e trinta e três milhões oitocentos e setenta e um mil duzentos e quarenta e três reais);
- c) **Melhoria da infraestrutura**, principalmente a construção de obras vinculadas à malha rodoviária e à mobilidade urbana: dezoito emendas, no total de R\$431.157.720,00 (quatrocentos e trinta e um milhões cento e cinquenta e sete mil setecentos e vinte reais);
- d) Construção de **obras hídricas**: quatro emendas, no total de R\$83.171.243,50 (oitenta e três milhões cento e setenta e um mil duzentos e quarenta e três reais e cinquenta centavos);

- e) Apoio ao **setor agropecuário**, por meio basicamente da aquisição de máquinas e equipamentos: dez emendas, no total de R\$269.868.362,00 (duzentos e sessenta e nove milhões oitocentos e sessenta e oito mil trezentos e sessenta e dois reais);
- f) Apoio à **segurança pública**: uma emenda, no total de R\$24.374.248,70 (vinte e quatro milhões trezentos e setenta e quatro mil duzentos e quarenta e oito reais e setenta centavos).

Nos próximos tópicos, serão apresentadas tabelas mais específicas revelando os cortes em cada área temática por região do país. Analisaremos, respectivamente, a região Nordeste, Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Norte.

A. Os Impactos Diretos na Região Nordeste

Figura 3: Impactos causados pelo FEFC na região Nordeste

EMENDAS IMPOSITIVAS DE BANCADA (APROVADAS NA LOA 2018)									
		ÁREA IMPACTADA					VALOR TOTAL	VALOR FINAL DA EMENDA	VALOR DESCONTADO
		SAÚDE	EDUCAÇÃO	INFRAESTRUTURA	OBRA HÍDRICA	APOIO À AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL			
NORDESTE	PARAÍBA	x			x		R\$ 129.000.000,00	R\$ 90.300.000,00	R\$ 38.700.000,00
							R\$ 33.494.991,40	R\$ 23.446.494,00	R\$ 10.048.497,40
	PERNAMBUCO				x		R\$ 112.494.991,40	R\$ 78.746.494,00	R\$ 33.748.497,40
					x		R\$ 50.000.000,00	R\$ 35.000.000,00	R\$ 15.000.000,00
	RIO GRANDE DO NORTE			x			R\$ 81.247.495,70	R\$ 56.873.247,00	R\$ 24.374.248,70
					x		R\$ 81.247.495,70	R\$ 56.873.247,00	R\$ 24.374.248,70
	CEARÁ	x					R\$ 162.494.991,00	R\$ 113.746.494,00	R\$ 48.748.497,00
							R\$ 70.414.496,00	R\$ 49.290.147,00	R\$ 21.124.349,00
	MARANHÃO	x				x	R\$ 92.080.495,70	R\$ 64.456.347,00	R\$ 27.624.148,70
							R\$ 104.000.000,00	R\$ 72.800.000,00	R\$ 31.200.000,00
PIAUI	x		x			R\$ 58.494.991,40	R\$ 40.946.494,00	R\$ 17.548.497,40	
						R\$ 81.247.495,70	R\$ 56.873.247,00	R\$ 24.374.248,70	
ALAGOAS	x		x			R\$ 81.247.495,70	R\$ 56.873.247,00	R\$ 24.374.248,70	
						R\$ 81.247.495,70	R\$ 56.873.247,00	R\$ 24.374.248,70	
SERGIPE					x	R\$ 81.247.495,70	R\$ 56.873.247,00	R\$ 24.374.248,70	
						R\$ 81.247.495,70	R\$ 56.873.247,00	R\$ 24.374.248,70	
BAHIA	x				x	R\$ 81.247.495,70	R\$ 56.873.247,00	R\$ 24.374.248,70	
						R\$ 81.247.495,70	R\$ 56.873.247,00	R\$ 24.374.248,70	
						R\$ 1.462.454.921,80	R\$ 1.023.718.446,00	R\$ 438.736.475,80	
		7 EMENDAS PARA SAÚDE		3 EMENDAS PARA A INFRAESTRUTURA	4 EMENDAS PARA SETOR HÍDRICO	3 EMENDAS PARA O SETOR AGROPECUÁRIO			
VALOR FINAL DA EMENDA		R\$ 496.756.382,00		R\$ 154.692.988,00	R\$ 194.066.235,00	R\$ 178.202.841,00			
VALOR CORTADO E NÃO INVESTIDO		R\$ 212.895.592,10		R\$ 66.296.994,80	R\$ 83.171.243,50	R\$ 76.372.646,10			

Fonte: própria

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).

Os estados nordestinos priorizaram suas emendas da seguinte forma:

- a) **Paraíba:** uma emenda para a saúde (apoio à manutenção do Hospital Metropolitano Dom José Maria Pires, pelo Governo do Estado, e para o custeio da saúde em diversas cidades de pequeno e médio porte) e a outra emenda priorizou o investimento em determinada obra hídrica (Ramal Piancó da Transposição das Águas do Rio São Francisco);
- b) **Pernambuco:** as duas emendas focaram em duas importantes obras hídricas (construção da Barragem de Igarapeba e da Barragem de Painel II);
- c) **Rio Grande do Norte:** uma emenda também focou na garantia de segurança hídrica de determinada região (construção da Barragem de Oiticica) e a segunda priorizou uma obra de infraestrutura, voltada para melhoria da mobilidade urbana (construção de viadutos e duplicação de trecho de rodovia entre Natal e Parnamirim);
- d) **Ceará:** a bancada despejou todo o saldo possível em uma única ação de apoio à saúde pública do estado;
- e) **Maranhão:** tanto buscou apoiar a manutenção da saúde como, em sua segunda emenda, priorizou o apoio a projetos de desenvolvimento sustentável na área (com a aquisição de equipamentos e maquinários);
- f) **Piauí:** uma emenda focou o apoio às unidades de saúde do estado e a outra, uma obra de infraestrutura (adequação do trecho rodoviário Eliseu Martins);
- g) **Alagoas:** a bancada, diferente das demais, priorizou ao invés da manutenção, o investimento, com a estruturação de determinada unidade de atenção especializada em saúde e com a compra de equipamentos; a segunda emenda focou em obras de infraestrutura na capital Maceió;
- h) **Sergipe:** priorizou, em sua primeira emenda, o apoio a projetos de desenvolvimento sustentável na área (com a aquisição de equipamentos e

maquinários); com a segunda, reforçou o apoio às unidades de saúde do estado;

- i) **Bahia**: apresentou uma emenda para apoiar o custeio dos hospitais do estado e a outra para o fomento ao setor agropecuário (com a aquisição de patrulhas mecanizadas e equipamentos).

Posto tais informações, se percebe que as bancadas federais que representam os estados nordestinos focaram mais 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%** (trinta por cento) **foram automaticamente repassados para a construção do Fundo Eleitoral, ou seja, 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, causando um enorme prejuízo ao Nordeste**, permanecendo na previsão de investimentos federais nesses estados, no tocante a esta fonte de recursos, apenas um total de R\$ 1.023.718.446,00 (um bilhão vinte e três milhões setecentos e dezoito mil quatrocentos e quarenta e seis reais).

B. Os Impactos Diretos na Região Sudeste

Figura 4: Impactos causados pelo FEFC na região Sudeste

EMENDAS IMPOSITIVAS DE BANCADA (APROVADAS NA LOA 2018)										
		ÁREA IMPACTADA						VALOR TOTAL	VALOR FINAL DA EMENDA	VALOR DESCONTADO
		SAÚDE	EDUCAÇÃO	INFRAESTRUTURA	OBRA HÍDRICA	APOIO À AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL	SEGURANÇA			
SUDESTE	SÃO PAULO	x				x		R\$ 81.246.747,10	R\$ 56.872.723,00	R\$ 24.374.024,10
						x		R\$ 81.248.244,30	R\$ 56.873.771,00	R\$ 24.374.473,30
	RIO DE JANEIRO	x						R\$ 81.247.495,70	R\$ 56.873.247,00	R\$ 24.374.248,70
							x	R\$ 81.247.495,70	R\$ 56.873.247,00	R\$ 24.374.248,70
	MINAS GERAIS		x					R\$ 42.494.990,00	R\$ 29.746.493,00	R\$ 12.748.497,00
						x		R\$ 120.000.001,00	R\$ 84.000.001,00	R\$ 36.000.000,00
	ESPÍRITO SANTO	x						R\$ 52.494.991,40	R\$ 36.746.494,00	R\$ 15.748.497,40
			x					R\$ 110.000.000,00	R\$ 77.000.000,00	R\$ 33.000.000,00
							R\$ 649.979.965,20	R\$ 454.985.976,00	R\$ 194.993.989,20	
		3 EMENDAS PARA SAÚDE	2 EMENDAS PARA EDUCAÇÃO			2 EMENDAS PARA O SETOR AGROPECUÁRIO	1 EMENDA PARA SEGURANÇA PÚBLICA			
VALOR FINAL DA EMENDA		R\$ 150.492.464,00	R\$ 106.746.493,00			R\$ 140.873.772,00	R\$ 56.873.247,00			
VALOR CORTADO E NÃO INVESTIDO		R\$ 64.496.770,20	R\$ 45.748.497,00			R\$ 60.374.473,30	R\$ 24.374.248,70			

Fonte: própria

Seguindo a mesma linha de análise anterior, a Região Sudeste possui quatro estados e, como todos apresentaram duas emendas cada um, será beneficiada com oito emendas de bancada com execução obrigatória.

Também 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. Ou seja, 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).

Os estados priorizaram suas emendas da seguinte forma:

- São Paulo:** teve enfoque no investimento para estruturação de unidades de atenção especializada de saúde e compra de equipamentos, como também no fomento ao setor agropecuário (com a aquisição de maquinários);
- Rio de Janeiro:** seguiu a indicação do estado paulista no tocante à saúde e, em sua segunda emenda, foi o único dentre os estados que priorizou o apoio à modernização das instituições de Segurança Pública (com a

aquisição de equipamentos operacionais e viaturas para a Polícia Militar do Estado);

- c) **Minas Gerais:** escolheu investir na reestruturação e expansão de Instituições Federais de Ensino Superior no Estado e no fomento ao setor agropecuário (com a aquisição de maquinários);
- d) **Espírito Santo:** focou também na saúde, com o apoio às Santas Casas e Hospitais Filantrópicos e, na segunda emenda, investiu na reestruturação e expansão de Instituições Federais de Ensino Superior (como a Universidade Federal, Institutos Federais e Hospital Universitário HUCAM).

Diante dos dados acima, 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% (trinta por cento) serviram de fonte de recursos para o Fundo, ou seja, **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).

C. Os Impactos Diretos na Região Sul

Figura 5: Impactos causados pelo FEFC na região Sul

EMENDAS IMPOSITIVAS DE BANCADA (APROVADAS NA LOA 2018)									
		ÁREA IMPACTADA					VALOR TOTAL	VALOR FINAL DA EMENDA	VALOR DESCONTADO
		SAÚDE	EDUCAÇÃO	INFRAESTRUTURA	OBRA HÍDRICA	APOIO À AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL			
SUL	RIO GRANDE DO SUL			X			R\$ 81.247.495,70	R\$ 56.873.247,00	R\$ 24.374.248,70
				X			R\$ 81.247.495,70	R\$ 56.873.247,00	R\$ 24.374.248,70
	SANTA CATARINA	X					R\$ 120.000.000,00	R\$ 84.000.000,00	R\$ 36.000.000,00
						X	R\$ 42.494.991,40	R\$ 29.746.494,00	R\$ 12.748.497,40
	PARANÁ		X				R\$ 40.000.000,00	R\$ 28.000.000,00	R\$ 12.000.000,00
						X	R\$ 122.494.991,00	R\$ 85.746.494,00	R\$ 36.748.497,40
						R\$ 487.484.973,80	R\$ 341.239.482,00	R\$ 146.245.492,20	

	1 EMENDA PARA SAÚDE	1 EMENDA PARA EDUCAÇÃO	2 EMENDAS PARA INFRAESTRUTURA	2 EMENDAS PARA O SETOR AGROPECUÁRIO
VALOR FINAL DA EMENDA	R\$ 84.000.000,00	R\$ 28.000.000,00	R\$ 113.746.494,00	R\$ 115.492.988,00
VALOR CORTADO E NÃO INVESTIDO	R\$ 36.000.000,00	R\$ 12.000.000,00	R\$ 48.748.497,40	R\$ 49.496.994,80

Fonte: própria

Já a Região Sul é composta de apenas três estados e 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. Os estados apresentaram tais emendas da seguinte forma:

- Rio Grande do Sul:** as duas emendas foram apresentadas para obras de infraestrutura (para a adequação de Trecho Rodoviário Guaíba – Pelotas, na BR 116 e para a construção de Ponte Internacional sobre o Rio Uruguai, Fronteira Brasil / Argentina, na BR 392);
- Santa Catarina:** apoio à manutenção de unidades de saúde e, na segunda emenda, fomento ao setor agropecuário (com a aquisição de maquinários);
- Paraná:** reestruturação e expansão de Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica no Estado e fomento ao setor agropecuário (com a aquisição de maquinários).

O impacto financeiro negativo causado pela criação do tal Fundo também será 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 restará de R\$341.239.482,00 (trezentos e quarenta e um milhões duzentos e trinta e nove mil quatrocentos e oitenta e dois reais).

D. Os Impactos Diretos na Região Centro-Oeste

Figura 6: Impactos causados pelo FEFC na região Centro-Oeste

EMENDAS IMPOSITIVAS DE BANCADA (APROVADAS NA LOA 2018)										
		ÁREA IMPACTADA						VALOR TOTAL	VALOR FINAL DA EMENDA	VALOR DESCONTADO
		SAÚDE	EDUCAÇÃO	INFRAESTRUTURA	OBRA HÍDRICA	APOIO À AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL	SEGURANÇA			
CENTRO-OESTE	DISTRITO FEDERAL			X				R\$ 50.494.991,40	R\$ 35.346.494,00	R\$ 15.148.497,40
				X				R\$ 112.000.000,00	R\$ 78.400.000,00	R\$ 33.600.000,00
	GOIÁS		X					R\$ 62.494.991,40	R\$ 43.746.494,00	R\$ 18.748.497,40
						X		R\$ 100.000.000,00	R\$ 70.000.000,00	R\$ 30.000.000,00
	MATO GROSSO	X						R\$ 81.247.495,70	R\$ 56.873.247,00	R\$ 24.374.248,70
				X				R\$ 81.247.495,70	R\$ 56.873.247,00	R\$ 24.374.248,70
	MATO GROSSO DO SUL			X				R\$ 81.247.495,70	R\$ 56.873.247,00	R\$ 24.374.248,70
				X				R\$ 81.247.495,70	R\$ 56.873.247,00	R\$ 24.374.248,70
							R\$ 649.979.965,60	R\$ 454.985.976,00	R\$ 194.993.989,60	
		1 EMENDA PARA SAÚDE	1 EMENDA PARA EDUCAÇÃO	5 EMENDAS PARA A INFRAESTRUTURA				1 EMENDA PARA O SETOR AGROPECUÁRIO		
VALOR FINAL DA EMENDA		R\$ 56.873.247,00	R\$ 43.746.494,00	R\$ 284.366.235,00				R\$ 70.000.000,00		
VALOR CORTADO E NÃO INVESTIDO		R\$ 24.374.248,70	R\$ 18.748.497,40	R\$ 121.871.243,50				R\$ 30.000.000,00		

Fonte: própria

A situação não é diferente na Região Centro-Oeste no tocante ao prejuízo que os estados terão ao ver suas ações ou obras tendo os valores substancialmente diminuídos. 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 total 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. Segue abaixo a descrição por estado:

- a) **Distrito Federal:** as duas emendas foram apresentadas para obras de mobilidade urbana e infraestrutura, seguindo a política nacional de desenvolvimento urbano;
- b) **Goiás:** o foco foi a aquisição de veículos para transporte escolar da Educação Básica e promoção de investimento em Infraestrutura Econômica (com a aquisição de maquinários para o setor agropecuário);
- c) **Mato Grosso:** apoio à manutenção de unidades de saúde e, na segunda emenda, apoio à política nacional de desenvolvimento urbano no município de Rondonópolis;
- d) **Mato Grosso do Sul:** assim como o DF, priorizaram duas obras de infraestrutura (construção de Ponte Internacional sobre o Rio Paraguai, na fronteira entre Brasil e Paraguai, no município de Porto Murtinho; e a implantação e pavimentação da rodovia MS 165, trecho Coronel Sapucaia a Paranhos).

Do total de quase de seiscentos e cinquenta milhões de reais, 30% (trinta por cento) serviram de fonte de recursos para o Fundo, ou seja, **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).

E. Os Impactos Diretos na Região Norte

Figura 7: Impactos causados pelo FEFC na região Norte

EMENDAS IMPOSITIVAS DE BANCADA (APROVADAS NA LOA 2018)									
		ÁREA IMPACTADA					VALOR TOTAL	VALOR FINAL DA EMENDA	VALOR DESCONTADO
		SAÚDE	EDUCAÇÃO	INFRAESTRUTURA	OBRA HÍDRICA	APOIO À AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL			
NORTE	AMAZONAS			X			R\$ 62.494.991,40	R\$ 43.746.494,00	R\$ 18.748.497,40
				X			R\$ 100.000.000,00	R\$ 70.000.000,00	R\$ 30.000.000,00
	ACRE		X				R\$ 20.000.000,00	R\$ 14.000.000,00	R\$ 6.000.000,00
				X			R\$ 142.494.991,00	R\$ 99.746.494,00	R\$ 42.748.497,40
	PARÁ		X				R\$ 81.247.495,70	R\$ 56.873.247,00	R\$ 24.374.248,70
						X	R\$ 81.247.495,70	R\$ 56.873.247,00	R\$ 24.374.248,70
	RONDÔNIA	X					R\$ 120.000.000,00	R\$ 84.000.000,00	R\$ 36.000.000,00
				X			R\$ 42.494.991,40	R\$ 29.746.494,00	R\$ 12.748.497,40
	RORAIMA			X			R\$ 100.000.000,00	R\$ 70.000.000,00	R\$ 30.000.000,00
				X			R\$ 62.494.991,40	R\$ 43.746.494,00	R\$ 18.748.497,40
	AMAPÁ		X				R\$ 90.000.000,00	R\$ 63.000.000,00	R\$ 27.000.000,00
				X			R\$ 72.494.991,40	R\$ 50.746.494,00	R\$ 21.748.497,40
	TOCANTINS			X			R\$ 64.994.991,40	R\$ 45.496.494,00	R\$ 19.498.497,40
						X	R\$ 97.500.000,00	R\$ 68.250.000,00	R\$ 29.250.000,00
						R\$ 1.137.464.939,40	R\$ 796.225.458,00	R\$ 341.239.481,80	
		1 EMENDA PARA SAÚDE	3 EMENDAS PARA EDUCAÇÃO	8 EMENDAS PARA A INFRAESTRUTURA	2 EMENDAS PARA O SETOR AGROPECUÁRIO				
VALOR FINAL DA EMENDA		R\$ 84.000.000,00	R\$ 133.873.247,00	R\$ 453.228.964,00	R\$ 125.123.247,00				
VALOR CORTADO E NÃO INVESTIDO		R\$ 36.000.000,00	R\$ 57.374.248,70	R\$ 194.240.984,40	R\$ 53.624.248,70				

Fonte: própria

Pela força econômica que as outras regiões possuem, certamente, ladeado pela Região Nordeste, a Região Norte é a que mais sofre com qualquer corte de investimentos, por mais insignificante e pequeno que o seja. Todavia, **o corte não é minúsculo e representa um grande baque, pois alcança 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 (hum bilhão cento e trinta e sete milhões quatrocentos e sessenta e quatro mil novecentos e trinta e nove reais e quarenta centavos), foi absurdamente 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 este projeto se debruça nas ações e obras que passarão a ter suas respectivas execuções prejudicadas, algumas parcialmente, outras totalmente (já que não dá para construir uma ponte pela metade, por exemplo). Do total de ‘itens’ elencados como urgentes, melhorias na infraestrutura regional apareceram exorbitantemente além dos demais setores, pois oito emendas foram dedicadas a isto. As outras seis se dividiram: três

para a educação, duas para o setor de desenvolvimento sustentável local e uma para melhoria da saúde. Senão, vejamos:

- a) **Amazonas:** as duas emendas foram apresentadas para obras de mobilidade urbana e infraestrutura, seguindo a política nacional de desenvolvimento urbano, na cidade de Manaus;
- b) **Acre:** foco na reestruturação e expansão de Instituições Federais de Ensino Superior no Estado e melhoria de infraestrutura rodoviária;
- c) **Pará:** reestruturação e expansão de Instituições Federais de Ensino Superior no Estado e apoio a projetos de Desenvolvimento Sustentável local integrado (com a aquisição de maquinários);
- d) **Rondônia:** uma emenda focou na melhoria da saúde (custeio para o Hospital do Câncer Fundação Pio XII Barretos) e a outra na melhoria de infraestrutura rodoviária (manutenção do trecho rodoviário Vilhena – Porto, na BR 364);
- e) **Roraima:** as duas emendas foram apresentadas para obras de mobilidade urbana e infraestrutura (manutenção das BRs 174 e 401 e apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no município de Boa Vista);
- f) **Amapá:** reestruturação e expansão de Instituições Federais de Ensino Superior no Estado e implementação de infraestrutura básica nos municípios da região metropolitana de Macapá/AP;
- g) **Tocantins:** foco numa obra estruturante com o apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no município de Araguaína e, na segunda emenda, apoio a projetos de Desenvolvimento Sustentável local integrado (com a aquisição de maquinários).

Por fim, fica comprovado o real impacto causado nos estados brasileiros por causa da criação deste novo fundo, o FEFC, resultado bem diferente daquilo prometido pelos parlamentares favoráveis à aprovação das leis quando propuseram o novo gasto. Só para citar dois exemplos de contradições, o Presidente do Senado Federal Senador Eunício Oliveira (MDB/CE) afirmava, na época e depois das votações, que não aceitaria nenhuma mudança caso provocasse prejuízos à saúde e à educação: "Não aceito nada de fonte que mexa um centavo de saúde e educação". Já o Senador Romero Jucá, um dos principais articuladores da

elaboração e aprovação do texto em epígrafe, disse "a proposta que eu fiz não tira dinheiro da educação, da saúde, de lugar nenhum". Até mesmo a Advocacia Geral da União, em manifestação assinada pelo Presidente Michel Temer, afirmava que investimentos do governo em áreas sociais, como a saúde, não seriam prejudicados (FRAZÃO, 2018).

Como visto, 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 esses seis os escolhidos e priorizados 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 tal fundo). Recursos que serviriam para favorecer diretamente a qualidade de vida e o crescimento do país foram realocados para o tão mencionado financiamento misto, porém essencialmente público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os recorrentes debates sobre rotineiras reformas eleitorais no Brasil demonstram que a ferrenha tentativa de mudanças legislativas conduz a definição da política no país. Foi possível perceber a origem da considerável polêmica na qual esteve envolto o ato de se criar mais um fundo eleitoral com recursos públicos. O feito do Congresso Nacional Brasileiro de aprovar o Fundo Especial de Financiamento de Campanha foi rodeado de argumentos, favoráveis ou contrários, que trouxeram informações teóricas, não constatadas na prática.

É bem verdade que era urgentemente necessário a busca por uma solução para o problema do financiamento de campanha, pois o modelo seguido pela legislação brasileira até as eleições de 2014, assim como o modelo utilizado unicamente na eleição de 2016, se revelaram ineficazes quando o quesito central é a busca por eleições limpas, em que o eleitor seja o centro da política, e não a busca de dinheiro por parte dos candidatos, ou o crescimento do caixa dois, ou a aparição de doações ilícitas, ou até mesmo a troca de favores entre doador e candidato. Porém, as novas normas aprovadas pelos deputados e senadores se mostraram como mais um passo negativo para a população.

Tendo em vista os aspectos observados, principalmente nos dois últimos capítulos, percebe-se que este projeto conseguiu chegar ao objetivo proposto. Primeiramente, foram apontados detalhes internos (de dentro do Poder Legislativo federal) e externos (como por exemplo a visão da mídia) envolvendo todo o processo legislativo que deu origem à aprovação das Leis 13.487 e 13.488, ambas de 2017. Foi revelado desde as propostas pensadas inicialmente, passando pela tramitação recorde destas (da apresentação à aprovação final do projeto, houve a duração de 101 dias em uma delas e apressados 17 dias na outra) e pela maneira encontrada pelos Presidentes das Casas e pelos líderes partidários em conseguir brechas regimentais para realizar votações simbólicas (e portanto mais ligeiras) em plenário, até o acordo feito entre Legislativo e Executivo para que os Vetos presidenciais pudessem servir como mais um meio que ajudasse na criação do fundo a tempo para o uso nas eleições de 2018.

A discussão foi intensa durante todo o tempo em que se focava em procurar uma forma de diminuir os custos da campanha e ao mesmo tempo fazer surgir uma fonte de recursos que permitisse a mínima realização das eleições futuras, já que existia uma linha muito tênue entre os dois pensamentos possíveis (fortalecer ou não o modelo de financiamento público): 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.

Num segundo momento, em virtude do que foi mencionado no decorrer do estudo, o maior entrave durante a elaboração da novidade legislativa se deu quanto às fontes que formariam o fundo, sendo considerado o fato de os parlamentares terem (entre outras possíveis fontes) optado pelo uso de 30% das emendas de bancada de execução obrigatória um erro inquestionável. A prova disso pode ser observada por todo o quarto capítulo, em que se visou examinar discriminadamente as cinquenta e três emendas de bancada impositivas apresentadas pelos vinte e seis estados e pelo Distrito Federal, se chegando de forma matemática a um impacto prejudicial e desastroso na programação dos investimentos nos estados da federação, exibindo por região e por área temática, como nas áreas de saúde (perda de mais de 370 milhões) e educação (mais de 133 milhões) - confrontando com os discursos daqueles políticos que diziam que isto não ocorreria -, além das áreas de infraestrutura (baque de mais de 430 milhões), infraestrutura hídrica (quase 85 milhões), setor agropecuário (quase 270 milhões) e segurança pública (mais de 24 milhões), se atingindo um estrago de impressionante montante de mais de 1,3bi de reais.

Portanto, é válido ressaltar que, comprovadamente, a forma apressada do Congresso Nacional em aprovar estas mudanças eleitorais prejudicou direta e significativamente a vida dos brasileiros. Mesmo sendo necessário achar uma solução para as eleições de 2018, o caminho escolhido pela maioria dos parlamentares foi o visto como mais fácil e rápido (haja vista a quantidade quase irrisória de dias da tramitação das leis em comparação com a média), inclusive com a decisão de evitar um debate mais detalhista e a votação de cada lei em plenário, e na maioria das vezes isso não é bom. Isso provocou a criação de leis que trouxeram significativas perdas em investimentos para os estados brasileiros, principalmente em áreas essenciais na vida das pessoas.

De certa forma, alguns atores do processo acabaram por agir contrariamente aos seus próprios estados e representados, já que a função regimental primordial de um parlamentar é contribuir para a elaboração de leis que promovam evolução na qualidade de vida da sociedade e a função representativa é auxiliar na conquista de ações e obras para a melhoria do estado e do povo que o elegeu. E a consequência da aprovação das alterações trazidas pelas duas leis já comentadas neste estudo foi substancialmente danosa. Como resultado, houve considerável perda de recursos e, portanto, real perda de representatividade, com alguns políticos e partidos servindo a si mesmos e não à população (MAYHEW, 1974).

Esse estudo procurou ser fidedigno, objetivo e didático no que se propôs fazer. Para outros projetos futuros, se é viável, a partir dos dados inovadores externados nesta dissertação, utilizar do direito comparado no tocante ao financiamento essencialmente público; analisar o impacto econômico causado pelo aumento gradativo dos recursos do fundo partidário; afirmar se efetivamente ocorreu uma diminuição nos gastos de campanha ao comparar as últimas eleições com as de 2018; desmistificar se os princípios da transparência e isonomia entre concorrentes ao pleito foi mais ou menos respeitada nas eleições de 2018 em relação às anteriores; procurar fazer uma relação entre as consequências eleitorais e a absoluta e definitiva liberdade partidária na distribuição dos recursos do novo fundo entre os seus filiados; desvendar se o fato de incentivar financeiramente as candidaturas femininas por meio do uso deste fundo eleitoral projetou um maior sucesso eleitoral; focar na procura pelo modelo ideal de financiamento político; entre outros.

Existiam algumas dúvidas, no início desse trabalho, circundando a forma como se deu a mudança legislativa eleitoral em epígrafe. Será que o financiamento público seria o melhor meio de financiar campanhas? Este caminho levaria a uma eleição mais transparente, limpa, com menos desigualdades na concorrência entre candidatos? Será que as fontes escolhidas para formar o fundo foram as melhores opções?

Muitos dos protagonistas, como os relatores dos projetos nas Casas Legislativas o Deputado Vicente Cândido e o Senador Armando Monteiro, afirmaram categoricamente que o resultado da Reforma Política de 2017 ficou muito longe do ideal que o Brasil precisa, sendo o texto aprovado o "possível politicamente no momento", mas que não há democracia sem orçamento público, inclusive afirmando que "ou se tem um fundo ou vai se ter um caos ainda maior", ao tempo que ressalta a necessidade de uma maior lisura e responsabilidade no gasto do dinheiro público.

É passível de concordância parcial essas declarações. É fato que a probabilidade de ter ocorrido um caos nas eleições de 2018, com aumento de desaprovação de contas de campanha por prática ilícitas, seria enorme. O exemplo das regras adotadas no pleito de 2016 provou que era emergencialmente indispensável a adoção de novos regramentos eleitorais. E, óbvio, só existem duas formas de se financiar uma campanha: com recursos privados ou públicos. O autofinanciamento e a doação de pessoas físicas são os meios principais na seara privada. Já no viés público, se tem no Brasil basicamente o uso dos recursos do Fundo Partidário e do FEFC.

Porém, as fontes escolhidas para promover a criação do novo fundo público deveriam ter abrangência tão somente de recursos que já são utilizados pela política e que seriam remanejados para continuar cumprindo a mesma missão, só que em outros termos, como a extinção da propaganda partidária e os recursos provenientes da economia realizada pelas duas Casas Legislativas federais (fontes escolhidas, podendo ser mais exploradas), como também a diminuição de supostos privilégios dos políticos ou mesmo a diminuição dos valores acrescidos nos últimos anos no Fundo Partidário (pois os partidos políticos e seus representantes, para as últimas eleições nacionais, se beneficiaram não de uma, mas de duas novas fontes de recursos) etc...

Outro ponto de concordância é o fato da necessidade de se diminuir os custos da campanha, que vinham exponencialmente crescendo nas últimas eleições. Entretanto, isto só será comprovado ao final do julgamento pelo TSE de todas as prestações de conta apresentadas por aqueles que concorreram.

Muitos relatam que a saída poderia ser o aumento nos limites de doação de pessoas físicas, a proposta do matching fund ou ainda uma discussão mais ampla envolvendo meios de financiamento e o sistema eleitoral. Todavia, como já opinado anteriormente, isso é um excelente tema para um outro trabalho.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Sergei Medeiros. **O financiamento público nas eleições brasileiras**. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.). Temas do direito eleitoral no século XXI. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 315-354.
- AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- BACKES, Ana Luiza; VOGEL, Luiz H. **Financiamento de campanhas: problemas do modelo atual e opções legislativas para enfrentá-los**. Estudo técnico. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, fev.2014.
- BORGES, Lucas. **Engajamento Social: por que a cultura de doação no Brasil é atrasada?**. Politize, 2017. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/cultura-de-doacao-no-brasil/>>. Acesso em: 29 out. 2018.
- BRAGA, Isabel. **Lucio Vieira Lima é eleito presidente da comissão da reforma política**. O Globo, 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/lucio-vieira-lima-eleito-presidente-da-comissao-da-reforma-politica-20355347>>. Acesso em: 10 dez. 2017.
- BRAGA, Maria do S.S.; BOURDOUKAN, Adla. **Partidos Políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público**. Perspectivas. São Paulo, v. 35, p. 117-148, jan./jun. 2009.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. **[Consulta sobre o FEFC e Fundo Partidário]**. Brasília, 23 nov. 2018. [O questionário da consulta encontra-se no Apêndice "E" desta monografia]
- 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. Câmara dos Deputados. **Projeto de Emenda Constitucional nº 77/2003**. Suprime o § 5º do art. 14 e dá nova redação ao § 1º do art. 27, ao caput do art. 28, ao inciso I do art. 29, ao parágrafo único do art. 44, aos §§ 1º e 2º do art. 46 e ao caput do art. 82, para pôr fim à reeleição majoritária, determinar a simultaneidade das eleições e a duração de cinco anos dos mandatos para os cargos eletivos, nos níveis federal, estadual e municipal, nos Poderes Executivo e Legislativo. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=117975>> . Acesso em: 10 dez. 2017. Texto Original.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, dez. 2016.

BRASIL. Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995. **Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal**. Brasília/DF, set. 1995.

BRASIL. Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições**. Brasília/DF, set. 1997.

BRASIL. Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis n.os 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. Brasília, set. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. Brasília, ago. 2017.

BRASIL. Lei n.º 13.487, de 6 de outubro de 2017. **Altera as Leis n.os 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**. Brasília/DF, out. 2017.

BRASIL. Lei n.º 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei no 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político eleitoral. Brasília/DF, out. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 206/2017**. 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. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5372122&ts=1543013347059&disposition=inline>> . Acesso em: 07 dez. 2018. Texto Original.

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=A DI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 28 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF**. Votovista: MENDES, Gilmar, p. 5. Data do voto: 02.04.2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/voto-gilmar-mendes.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000 (PJe). Incentivo à participação feminina na política**, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **[Distribuição do FEFC pelos partidos]**. Justiça Eleitoral, 2018. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha>>. Acesso em: 29 out. 2018. il.color.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de prestação de contas - Eleições 2014**, [2014]. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2014/prestacao-de-contas-eleicoes-2014/divulgacao-da-prestacao-de-contas-eleicoes-2014>>. Acesso em: 29 out. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de contas**, [2016]. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2016/prestacao-de-contas>>. Acesso em: 29 out. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Dos 35 partidos registrados no TSE, 34 receberão recursos do Fundo Eleitoral**. Justiça Eleitoral, 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/dos-35-partidos-registrados-no-tse-34-receberao-recursos-do-fundo-eleitoral>>. Acesso em: 15 de novembro de 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha**. Justiça Eleitoral, 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/transparencia/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha>>. Acesso em: 20 out. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha**. Justiça Eleitoral, 2018. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>>. Acesso em: 18 de novembro de 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Partidário**. Justiça Eleitoral, [2018?]. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1/fundo-partidario>>. Acesso em: 18 de maio de 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Pedido de vista suspende julgamento de ação contra doações eleitorais por empresas**. Justiça Eleitoral, 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Abril/pedido-de-vista-suspende-julgamento-de-acao-contra-doacoes-eleitorais-por-empresas>>. Acesso em 17 de novembro de 2018.

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.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 23.568, de 24 de maio de 2018. Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Brasília, maio 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 23.581, de 18 de julho de 2018. Altera o Anexo da Resolução-TSE nº 23.568/2018, que estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Brasília, jul. 2018.

CÂNDIDO, Vicente. Entrevista concedida a José Wilson Santiago Filho. Brasília, 12 dez. 2017. [O questionário da entrevista encontra-se no Apêndice "B" desta monografia]

CASTRO, José Roberto. **Qual o tamanho da conta do fundo partidário**. Nexo, 2016. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/08/02/Qual-o-tamanho-da-conta-do-fundo-partid%C3%A1rio>>. Acesso em 17 de novembro de 2018.

CAVALCANTE, S.C.L. **Brasil: o impacto do financiamento político na política**. 2016. 55p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciência Política)- Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/16871/1/2016_SavannaChristinaLopesCavalcante_tcc.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

CERVI, Emerson Urizzi. **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.

CHAGAS, Paulo Victor. **Valor do fundo eleitoral provoca divergência; proposta segue para Câmara**. Agência Brasil, 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-09/valor-do-fundo-eleitoral-provoca-divergencia-proposta-segue-para-camara>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

CRUZ, Valdo; BOGHOSSIAN, Bruno; MAGALHÃES, Vera. **Dilma sanciona aumento do fundo partidário para R\$ 868 milhões**. Folha de S.Paulo, 2015. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/04/1619126-dilma-sanciona-aumento-do-fundo-partidario-para-r-868-milhoes.shtml>>. Acesso em 17 de novembro de 2018.

ELEIÇÕES no Brasil são as mais caras do mundo. Senado Notícias, 2014. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/09/15/eiassau-es-no-brasil-sapso-as-mais-caras-do-mundo>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; JONES, S. (Org.). **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.

FRAZÃO, Felipe. **Fundo eleitoral tira R\$ 70 milhões de verbas para saúde.** O Estado de S.Paulo, 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fundo-eleitoral-tira-r-70-milhoes-de-verbas-para-saude,70002081210>>. Acesso em: 08 mar. 2018.

JUNGBLUT, Cristiane. Câmara aprova fundo eleitoral com recurso público para 2018. O Globo, 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/camara-aprova-fundo-eleitoral-com-recurso-publico-para-2018-21909496>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

KANAAN, Alice. **Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo.** In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.). Temas do direito eleitoral no século XXI. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 271-313.

KELSEN, Hans. **A Democracia:** 02. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 35-43.

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

LEMOS, Leany; 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.

LOA 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.

MAGELA, Geraldo. Senado aprova proposta que regulamenta fundo eleitoral. Justificando, 2017. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2017/10/05/senado-aprova-proposta-que-regulamenta-fundo-eleitoral/>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

MAIA, Gustavo. **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](https://noticias.24horas.com.br/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.

MAIA, Gustavo; ALMEIDA, Paula. **Quem foram os 233 deputados que votaram a favor do fundo público eleitoral de R\$ 1,7 bi.** UOL, 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/10/05/quem-foram-os-233-deputados-que-votaram-a-favor-do-fundo-publico-de-campanhas.htm>>. Acesso em: 12 de junho de 2018.

MATTOSO, Camila; BRAGON, Ranier. **Grandes financiadores de 2014 vetam ou desaconselham doação neste ano.** Folha de S. Paulo, 2018. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/grandes-financiadores-de-2014-vetam-ou-desaconselham-doacao-neste-ano.shtml>>. Acesso em: 29 out. 2018.

MAYHEW, David R. **Congress: the electoral connection.** Yale University Press, 1974. Disponível em: <wikisum.com/w/Mayhew: Congress>. Acesso em: 25 jan. 2019.

MENDES, Gilmar. Entrevista concedida a José Wilson Santiago Filho. Brasília, março 2018. [O questionário da entrevista encontra-se no Apêndice "C" desta monografia]

MENEGUIN, F. B; NERY, P. F. **Tópicos da Reforma Política sob a Perspectiva da Análise Econômica do Direito.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Março/2015 (Texto para Discussão nº 170). Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/507255/Textos_para_discussao_170.pdf?sequence=1>. Acesso em 24 jan. 2019

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato.** [S.I.] [entre 2014 e 2018]. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>>. Acesso em 29 out. 2018.

MONTEIRO, Armando. Entrevista concedida a José Wilson Santiago Filho. Brasília, dez. 2017. [O questionário da entrevista encontra-se no Apêndice "B" desta monografia]

MORAES, Igor. **Entenda o que são e quais as diferenças entre o fundo eleitoral e o fundo partidário.** O Estado de S.Paulo, 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,entenda-o-que-sao-e-quais-as-diferencas-entre-o-fundo-eleitoral-e-o-fundo-partidario,70002362544>>. Acesso em: 12 nov. 2018. il.color.

NETO, Octavio Amorim. **A crise política brasileira de 2015-2016: diagnóstico, sequelas e profilaxia.** Relações Internacionais. [S.I.], p. 43-54, dez. 2016.

OLIVEIRA, E.C. **Financiamento público de campanha eleitoral e corrupção.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2017.

PASSARINHO, Nathalia. **Congresso triplica recursos para partidos ao aprovar Orçamento 2015.** G1, 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/congresso-triplica-recursos-partidos-ao-aprovar-orcamento-de-2015.html>>. Acesso em 17 de novembro de 2018.

PLENÁRIO aprova fundo de R\$ 1,7 bilhão para eleições. Senado Notícias, 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/09/26/plenario-aprova-fundo-de-r-1-7-bilhao-para-eleicoes>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

PONTES, Roberto C. M. **Financiamento Eleitoral e Partidário: o modelo brasileiro.** Estudo técnico. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, fev. 2018.

PORTUGAL, A.C.; BUGARIN, M. **Financiamento Público e Privado de Campanhas Eleitorais: Efeitos sobre bem-estar social e representação partidária no Legislativo.** Revista de Economia Aplicada. [S.I.]. 2003. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Adriana_Portugal/publication/228696919_Financiamento_publico_e_privado_de_campanhas_eleitorais_efeitos_sobre_bem-estar_social_e_representacao_partidaria_no_Legislativo/links/0deec528a197d787bd000000.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

PRAZERES, Leandro. **Sete dos dez maiores doadores de campanha são suspeitos de corrupção.** UOL, 2014. Disponível em: <<https://eleicoes.uol.com.br/2014/noticias/2014/07/28/sete-dos-dez-maiores-doadores-de-campanha-sao-suspeitos-de-corrupcao.htm>>. Acesso em: 29 out. 2018.

QUEIROGA, Rodrigo de Sá. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha e isonomia na disputa eleitoral.** 2018. 129p. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional)- Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2018.

RABAT, Marcio Nuno. **Fundo Partidário.** Estudo técnico. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, jul. 2013.

RAMALHO, Renan. **Supremo proíbe doação de empresas para campanhas eleitorais.** G1, 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/supremo-decide-proibir-doacoes-de-empresas-para-campanhas-eleitorais.html>>. Acesso em 17 de novembro de 2018.

RAMALHO, Renan. **TSE confirma permissão de uso do Fundo Partidário para campanhas eleitorais.** G1, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/tse-confirma-permissao-de-uso-do-fundo-partidario-para-campanhas-eleitorais.ghtml>>. Acesso em: 17 de novembro de 2018.

SAMUELS, David. **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.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **Financiamento de campanha eleitoral – entre o público e o privado.** In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.) Temas do direito eleitoral no século XXI. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 251-270.

SANTANO, Ana Cláudia. **O Financiamento da Política:** 02 ed. Curitiba: Íthala, 2016.

SANTOS, Jessica G.; SILVA, T.J.P. **Financiamento de campanha eleitoral no Brasil: análise sobre a ADI 4.650.** Revista Juris UniToledo. Araçatuba/SP, v. 02, n.º. 04, p. 113-134, out./dez. 2017.

SANTOS, Manoel Leonardo, 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, Celso V.; ERHARDT, Manoel de 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, Gláucio.A.D; RENNÓ, Lúcio R (Org.). **Reforma Política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=g44bycaCZq0C&oi=fnd&pg=PA9&dq=reforma+politica+li%C3%A7oes+da+historia+recente&ots=-PnqKscgPS&sig=7aUmKZsybN7oWSr3c0oMrh2oO3A#v=onepage&q=reforma%20politica%20li%C3%A7oes%20da%20historia%20recente&f=false>>. Acesso em: 10 out. 2018.

STF GARANTE mínimo de 30% do fundo partidário destinados a campanhas para candidaturas de mulheres. Supremo Tribunal Federal, 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=372485>>. Acesso em: 20 out. 2018.

TABOSA, Amanda G.F. **Financiamento Eleitoral Privado: Estudo sobre o financiamento privado de campanha eleitoral, os possíveis efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4650 e a alternativa do Matching Fund**. 2015. 95p. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação em Parlamento e Direito)- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP), Brasília, 2015.

TONIAL, R; OLIVEIRA, E. S. **Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro**. Direito & Justiça. Porto Alegre, v. 40, n. 1, p. 106-119, jan./jun. 2014.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Às Claras 2014**, [2014]. Disponível em: <<http://www.asclaras.org.br/@index.php?ano=2014>>. Acesso em: 29 out. 2018.

VIDAL, Lorena G.S. **Financiamento de campanhas eleitorais no Brasil**. 2018. 56p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito)- Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: <https://monografias.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/7360/1/Financiamento%20de%20campanhas_Vidal_2018.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

ZOVATTO, Daniel. **Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada**. Opinião Pública. Campinas, v.XI, nº2, p. 287-336, out. 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A - TABELA DE IMPACTO POR ÁREA SOCIAL, POR REGIÃO E ESTADO, REVELANDO AS TEMÁTICAS DE CADA EMENDA IMPOSITIVA E OS VALORES ENVOLVIDOS

Tabela pronta no excel, pendente apenas de colagem no word.

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO DA ENTREVISTA COM DEPUTADO FEDERAL VICENTE CÂNDIDO E COM O SENADOR ARMANDO MONTEIRO

QUESTIONÁRIO PADRÃO

- 1) Qual foi o maior desafio de ser relator/autor da Reforma Política na Câmara/Senado Federal?
- 2) Quais os motivos que levaram a tratar do financiamento eleitoral nesta Reforma Política?
- 3) Quais as outras opções pensadas antes de propor a criação do fundo eleitoral?
- 4) Foram pesquisados exemplos de financiamento de campanha eleitoral em outros países?
Em quais é adotado o financiamento público?
E em quais países se existe o financiamento público e partidário, como passa a existir no Brasil?
- 5) Nestes países dados como exemplo, as regras de fonte e de distribuição são as mesmas?
- 6) Quais outras opções de fontes foram estudadas para a criação do fundo eleitoral?
- 7) Quais os principais argumentos contrários e favoráveis ao financiamento público por meio de criação de fundo eleitoral?
E qual foi o maior desafio para convencer os demais pares a aprovar o estabelecimento da nova regra de financiamento de campanha, a partir de 2018 passando a ser pública?
- 8) As emendas de bancada (entre 15 a 20 por estado) possuem um percentual baixo de empenho e efetivo uso nas obras indicadas. Porém, isto tende a mudar após a adoção da regra de impositividade também destas emendas, no total de duas por bancada estadual. Mesmo assim, se entendeu que um pedaço do valor destas 2 emendas impositivas deveria ser uma das fontes para o fundo eleitoral.
Esse fato não provocará consequências sociais e econômicas, prejudicando áreas como saúde, educação etc...?
- 9) Quais serão as regras de distribuição? Deixar na mão das Executivas Nacionais não poderá colocar em dúvida um dos argumentos favoráveis ao tema, a isonomia entre os candidatos, e contribuir para uma enorme procura por soluções judiciais?
- 10) Quais seriam as regras de fiscalização da distribuição entre partidos e candidatos? Como evitar que candidaturas ‘laranja’ não sejam lançadas apenas para servir como destino de recursos do fundo eleitoral?
- 11) Mesmo com todas essas desvantagens e dúvidas, o sistema apresentado e aprovado foi esse. Qual seria o sistema de financiamento eleitoral ideal para se adotar no Brasil?

APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO DA ENTREVISTA COM ATUAL MINISTRO DO STF GILMAR MENDES

QUESTIONÁRIO PADRÃO

- 1) Quais os motivos que levaram a tratar do financiamento eleitoral nesta Reforma Política?
- 2) Quais as outras opções pensadas antes de propor a criação do fundo eleitoral?
- 3) Foram pesquisados exemplos de financiamento de campanha eleitoral em outros países?
Em quais é adotado o financiamento público?
E em quais países se existe o financiamento público e partidário, como passa a existir no Brasil?
- 4) Como Presidente do TSE / futuro Presidente / Ministro, em algum momento o senhor opinou sobre quais outras opções de fontes poderiam ser utilizadas para a criação do fundo eleitoral?
- 5) Quais serão as regras de distribuição? Deixar na mão das Executivas Nacionais não poderá colocar em dúvida um dos argumentos favoráveis ao tema, a isonomia entre os candidatos, e contribuir para uma enorme procura por soluções judiciais?
- 6) Quais seriam as regras de fiscalização da distribuição entre partidos e candidatos? Como evitar que candidaturas ‘laranja’ não sejam lançadas apenas para servir como destino de recursos do fundo eleitoral?
- 7) Após a aprovação da Reforma Política de 2017, existe um enorme debate sobre lacunas deixadas pelo Congresso, como a regulamentação de uma nova realidade que traz a existência de duas fontes (ou fundos), e não mais apenas uma, para financiar as eleições de 2018, o Fundo Partidário e o Fundo Eleitoral. Na opinião do senhor, quais lacunas precisarão estar presentes em uma provável Resolução do Tribunal Superior Eleitoral para as eleições de 2018?
E quando o TSE deveria apresentar esta resolução?
- 8) Mesmo com todas essas desvantagens e dúvidas, o sistema apresentado e aprovado foi esse. Qual seria o sistema de financiamento eleitoral ideal para se adotar no Brasil?

APÊNDICE D - QUESTIONAMENTO PRESENTE EM CONSULTA REALIZADA AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL PARA BUSCA DE ÚLTIMAS INFORMAÇÕES RELEVANTES

1) Sobre as eleições de 2018 e o uso do FEFC:

a) Qual o valor realmente repassado para os partidos?

b) Quantos e quais partidos receberam recursos do FEFC?

c) No total, quantos candidatos receberam? E especificamente, quantos candidatos a deputado estadual, a deputado federal, a senador, a governador e a presidente receberam os tais recursos?

d) Qual o valor do fundo usado para cada tipo de campanha: a deputado estadual, federal, senador, governador e presidente?

e) Quanto foi devolvido ao Tesouro nos dois momentos a seguir: no momento em que possivelmente algum partido nem sequer recebeu do TSE e ao final, quando os partidos e candidatos receberem recursos, mas não os gastaram?

f) Foi respeitada a regra dos 30% para ser utilizada em candidaturas femininas?

g) Quanto foi gasto, no total, nos anos de 2010, 2012, 2014, 2016 e 2018?

h) Referente a 2018, quanto de recurso gasto na campanha veio de doação do próprio candidato, de pessoas físicas (separando doações diretas e por meio do crowdfunding), proveniente do Fundo Partidário e do FEFC?

APÊNDICE E - QUESTIONAMENTO PRESENTE EM CONSULTA REALIZADA À CONSULTORIA LEGISLATIVA PARA BUSCA DE ÚLTIMAS INFORMAÇÕES RELEVANTES

1) A Lei 13.487/2017 traz as fontes do FEFC, fazendo referência a existência de uma fonte "indireta": a compensação conquistada a partir da economia do Poder Legislativo federal (nas duas Casas). Por que não funcionou para a criação do FEFC em 2018? Como ocorreria essa compensação (basearia no cálculo a economia do ano anterior ao ano eleitoral, já sabendo na formação do valor do fundo que as emendas de bancada não sofreriam tanto, ou a economia produzida no próprio ano eleitoral, devolvendo possíveis valores às emendas de bancada impositivas)? Para o Fundo de 2020, serão levados em conta dois anos de economia? Quanto foi economizado pela Câmara e pelo Senado em 2016, 2017 e 2018?

2) Os valores da tabela a seguir relativos ao Fundo Partidário estão corretos? (anexei a tabela própria da p. 65)

APÊNDICE F - QUESTIONAMENTO PRESENTE EM CONSULTA REALIZADA À SECRETARIA GERAL DA MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PARA BUSCA DE ÚLTIMAS INFORMAÇÕES RELEVANTES

1) Durante o processo legislativo, quantos votos pela efetiva aprovação cada lei recebeu em cada uma das Casas Legislativas (Câmara e Senado)? Quais partidos orientaram pela criação do Fundo e quais foram contrários, nas duas Casas? Quais as emendas apresentadas, nas duas Casas e em plenário e nas comissões?