

O “FUNDÃO ELEITORAL”, A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E O DEVER DE TRANSPARÊNCIA NOS GASTOS PÚBLICOS

Coluna Fiscal – JOTA – 29.7.2021

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/fundao-eleitoral-ldo-e-dever-de-transparencia-nos-gastos-publicos-29072021>

Ante a divulgação de um vultoso aumento de recursos no “fundão eleitoral”, há cerca de duas semanas, o debate público voltou-se para essa questão, que tem ocupado enorme espaço e pautado a mídia, com temas que estão diretamente relacionados ao Direito Financeiro, e sobre os quais vale tecer considerações que permitam compreender esse aspecto da polêmica.

Iniciou-se o debate com a aprovação, no último dia 15 de julho, da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2022, a LDO, na qual constou o dispositivo¹ incluído pelo Relator que deu origem à polêmica, em uma redação que peca por não ser clara a ponto de, à primeira vista, permitir visualizar o aumento proposto.

1 CAPÍTULO III – DA ESTRUTURA E DA ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

Art. 12. A mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2022 conterá:

XXVII – Fundo Especial de Financiamento de Campanha, financiado com recursos da reserva prevista no inciso II do § 4º do art. 13, no valor correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) da soma das dotações para a Justiça Eleitoral para exercício de 2021 e as constantes do Projeto de Lei Orçamentária para 2022, acrescentado do valor previsto no inciso I do art. 16-C da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997.

(Texto do Relatório Final apresentado ao PLN 3/2021, Parecer CN 26, de 2021).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, lei anual prevista no art. 165, § 2º, da Constituição, tem por função, essencialmente, estabelecer as metas e prioridades da administração pública (federal, no caso da LDO da União) e as diretrizes de política fiscal em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária.

Essa norma, ao longo das últimas décadas, teve sua abrangência e importância alargadas, tanto por disposições legais (a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, que lhe atribuiu novas funções, como se depreende do art. 4º), como pela própria prática dos Poderes Executivos e Legislativos, que viram nela um instrumento para regular uma multiplicidade de questões orçamentárias, decorrentes, em boa medida, das lacunas existentes na já cinquentenária Lei 4.320/1964, em vários pontos omissa em relação a aspectos relevantes surgidos nas últimas décadas. Algumas atribuições, como fixar as metas anuais dos resultados nominal e primário e montante da dívida pública, passaram a balizar a execução das despesas públicas, tornando-se verdadeira bússola para os administradores públicos, evidenciando a enorme relevância de algumas funções surgidas após a Constituição. Além das suas funções constitucionais típicas, outras têm sido acrescidas, aumentando sua importância no sistema de planejamento orçamentário da administração pública, e atuando também no âmbito da maior eficiência da gestão, além de conter regras de execução orçamentária, e hoje a LDO assume uma dimensão bastante mais importante do que teve quando criada pelo legislador constitucional².

Por vezes, no entanto, identificam-se exageros, vindo a LDO tratar de questões de discutível inserção entre suas atribuições próprias, como se tem constatado ao longo dos últimos anos; e entre estas a recente disposição acerca do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, que, de fato, envolve aspectos orçamentários, mas não necessariamente a serem tratados na LDO. Uma impropriedade que inclusive não se ajusta com rigor ao princípio da exclusividade orçamentária, tema que, no entanto, exige maior aprofundamento, a ser desenvolvido em outra oportunidade. Este tema, além de ter relevância secundária frente às demais regras que

2 Entre outros textos de minha autoria sobre o tema, veja-se “LDO é instrumento eficiente para a administração pública” e “Decisões financeiras fundamentais são tomadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias”. *Levando o direito financeiro a sério*. A luta continua. 3. ed. São Paulo, Blucher, 2019, p. 151-154 e 155-160, respectivamente.

estão sendo tratadas pela LDO, pela proporção que tomou junto à opinião pública, em face do gasto elevado em despesas que não se evidenciam relevantes no período atual de crise, ofuscou outros debates de maior urgência e envergadura econômica e social tratados pela LDO.

Fato é que, no ano de 2022, objeto da LDO em referência, haverá eleições, e despesas extras no âmbito eleitoral, que deverão estar contempladas nas leis orçamentárias para o período. Neste debate, o que ainda se discute é a pertinência e a medida do aumento de recursos destinados aos fins de campanha eleitoral.

O projeto da LDO 2022 da União (PLN 3/2021) fez constar, ao dispor sobre a estrutura e organização dos orçamentos, que deverá a lei orçamentária conter previsão para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, conhecido como Fundo Eleitoral, com recursos cujas fontes são delineadas no respectivo dispositivo, e que, ao serem transformadas em valores financeiros, permitem chegar ao resultado anunciado pela mídia (praticamente triplicando o valor anterior, de 2020, de aproximadamente 2 bilhões de reais, para próximo de 6 bilhões³). É importante ressaltar não se tratar de valor real, mas presumido, uma vez que a LDO apenas define as diretrizes para a elaboração do orçamento, o que ocorrerá no momento posterior, com a aprovação da lei orçamentária, na qual constará o valor efetivamente previsto para compor o Fundo. Este, por sua vez, poderá ou não corresponder ao que será efetivamente gasto, uma vez que na execução orçamentária eventuais ajustes podem alterar o montante final. Por oportuno, destaque-se ainda que foi aprovado o privilégio de serem despesas “não contingenciáveis”, ou seja, não suscetíveis de limitação de empenho ao longo da execução orçamentária, de modo a assegurar a execução da integralidade da dotação orçamentária prevista (Anexo III, XII).

Referido fundo foi criado pelas Leis 13.487 e 13.488, ambas de 2017, inserindo dispositivos (arts. 16-C e 16-D) na Lei 9.504/1997 – que regula as eleições no Brasil –, sendo constituído por recursos de fontes diversas oriundas do orçamento da União, definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com base em parâmetros de alocação estabelecidos em lei (daí o uso da LDO), observado o percentual do montante total dos recursos da

3 *Aumento no valor destinado ao fundo eleitoral gera polêmica na votação da LDO.* Agência Senado – Notícias, em 15.7.2021.

reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva. Seus recursos são distribuídos aos partidos na forma prevista pelo artigo 16-D, que por sua vez deverão disponibilizar aos candidatos para uso na campanha eleitoral mediante critérios aprovados pela direção da executiva nacional do partido, e divulgados publicamente.

Convém lembrar e ressaltar que esse fundo não se confunde com o Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos), previsto na Lei 9.096/1995, composto por multas eleitorais, doações, dotações orçamentárias, além de outras fontes. Recursos esses que também podem ser utilizados em campanhas eleitorais, e que, como visto, têm entre suas fontes recursos do orçamento federal, deixando evidente o elevado montante de dinheiro público que é alocado para os partidos políticos e candidatos a cargos eletivos usarem nas eleições.

O financiamento público de campanhas eleitorais é questão polêmica sob o ponto de vista eleitoral, e envolve os chamados “custos da democracia”. Incluem argumentos de igualdade entre os candidatos e “paridade de armas”, como expôs o deputado Paulo Rocha, do Pará, líder do PT na Câmara, ao afirmar que “o financiamento de campanha tem que ser financiamento público para assegurar o mínimo de democracia (...), senão aquele que tem poder econômico maior ganha”, o que inclusive está em consonância com a própria criação do Fundo Eleitoral, decorrente da proibição de as empresas financiarem as campanhas políticas. Por outro lado, exige a “escolha trágica” de destinar recursos para campanhas eleitorais em um país com escassez de recursos para satisfação das necessidades básicas da população, especialmente em um período de crise e necessidade de despesas extras em áreas como a saúde nestes tempos de pandemia. Motivos que justificam a grande polêmica em torno do tema, a forma dúbia e o comportamento hesitante dos políticos.

Não se pretende entrar no mérito desta discussão, mas releva chamar a atenção para a importância das leis orçamentárias e a necessidade de que sejam sempre objeto de amplo debate, com transparência, para que a sociedade possa livremente se posicionar diante dos representantes, que decidirão sobre a melhor forma de distribuição alocação dos recursos públicos orçamentários. É o momento oportuno para chamar a atenção sobre as leis orçamentárias, onde a definição da alocação dos recursos deve ser realizada, e contribuir para exigir lisura no processo legislativo de aprovação das referidas leis.

Não é razoável que em assuntos dessa relevância esse processo seja tomado por discussões sobre detalhes na forma de votação, possibilidade e conveniência de vetos e outros itens que obscurecem a transparência necessária para que se obtenha a decisão que melhor reflita o desejo da sociedade sobre esse tema.

De qualquer forma, há que se notar ter sido útil para fazer com que voltemos os olhos e fiquemos alertas para o processo de elaboração das leis orçamentárias, momento de definição de como será aplicado o dinheiro que é de todos.

