

O DIREITO FINANCEIRO E O PODER DO DINHEIRO PÚBLICO NAS ELEIÇÕES

Coluna Fiscal – JOTA – 28.11.2024

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/o-direito-financeiro-e-o-poder-do-dinheiro-publico-nas-eleicoes>

Com o fim das eleições, um fato que não surpreende voltou a chamar a atenção: o poder do dinheiro, em especial o dinheiro público, no resultado das campanhas eleitorais.

As motivações que levam os eleitores a escolherem seus candidatos nas eleições são inúmeras e diversas. A influência desses múltiplos fatores na decisão de voto varia de acordo com cada indivíduo, sendo moldada por aspectos territoriais, culturais, geográficos e outros, que não apenas diferem entre si, mas também têm pesos distintos a cada nova eleição.

Mas é certo que a maior quantidade de recursos, públicos e privados, investidos na campanha é um fator importante, e no mais das vezes decisivo, o que tem motivado muitas alterações na legislação eleitoral ao longo do tempo com o objetivo de, se não eliminar – o que é claramente impossível –, ao menos atenuar muito a influência do poder econômico nas eleições. Com especial destaque para a preocupação com o uso de recursos públicos, que pertencem a todos e devem ser prioritariamente destinados a objetivos finalísticos voltados a atender às necessidades públicas.

O último pleito que se encerrou permite constatar que as medidas nesse sentido ainda não foram capazes de produzir bons resultados. “‘Centrão’ garante a hegemonia na cidades campeãs de emendas parlamentares

– candidatos a prefeito apoiados pelos congressistas que mais mandaram emendas para suas cidades venceram em 25 de 28 das cidades analisadas pelo Estadão. Municípios estão entre os que mais receberam emendas por habitante”, é o título da reportagem de André Shalders¹; “Partidos com maiores fatias do orçamento secreto somam ganhos nas eleições – eles elegeram mais de 60% dos prefeitos. Apesar de o Centrão ser aliado e ocupar importantes ministérios no governo, o avanço da turma incomodou”, é a reportagem de Marcela Matos na *Veja*²; “98% dos prefeitos mais turbinados com emendas se reelegem”, noticia a *Folha de S.Paulo*³. Os fatos, como a mídia evidencia, não permitem deixar dúvidas de que o poder do dinheiro público nas eleições é muito forte, e sem dúvida está interferindo no resultado, privilegiando aqueles que conseguem instrumentalizá-lo para obter benefícios eleitorais.

Que o dinheiro é poder já se sabe desde tempos imemoriais, e não falta quem já tenha explicitado isso. Há uma verdadeira coleção de pensamentos famosos a respeito: Dinheiro é poder, escreveu Andrew Jackson⁴; “A parte mais sensível do corpo humano é o bolso”, uma famosa frase atribuída ao ex-Ministro da Fazenda Delfim Netto, falecido recentemente; “Quando eu era jovem, pensava que o dinheiro era a coisa mais importante do mundo. Hoje, tenho certeza”, afirmou Oscar Wilde; “O dinheiro compra até amor verdadeiro”, no humor ferino de Nelson Rodrigues. A sabedoria popular é rica em provérbios, frases e pensamentos que comprovam o poder do dinheiro.

Mas não é o que a democracia espera. Os interesses da sociedade, que devem ser satisfeitos pelo Estado, devem ser veiculados por aqueles que são eleitos para efetivamente representar os cidadãos, e não por quem consegue ocupar posições de poder por meio da injeção de recursos que lhe permitam eleger-se sem essa legitimidade.

1 “‘Centrão’ garante a hegemonia nas cidades campeãs de emendas parlamentares” (*Estadão*, 7.10.2024 – <https://www.estadao.com.br/politica/centrao-garante-a-hegemonia-nas-cidades-campeas-de-emendas-parlamentares/>).

2 “Partidos com maiores fatias do orçamento secreto somam ganhos nas eleições” (*Veja*, 12.10.2024 – https://veja.abril.com.br/politica/partidos-com-maiores-fatias-do-orcamento-secreto-somam-ganhos-nas-eleicoes/?utm_source=pushnew).

3 “98% dos prefeitos mais turbinados com emendas se reelegem” (*Folha de S.Paulo*, 8.10.2024 – <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/10/98-dos-prefeitos-mais-turbinados-com-emendas-se-reelegem.shtml>, publicada em 8.10.2024).

4 Andrew Jackson, *Pocket veto message* (Dec. 4, 1833), *Sen. J.* 20, 30 (Dec. 5, 1833).

No que tange ao uso de recursos públicos para essa finalidade, os instrumentos que viabilizam essa distorção democrática podem ser encontrados e explicados no âmbito do Direito Financeiro. Conhecê-los é o primeiro passo na busca de alternativas que aperfeiçoem o sistema e corrijam as imperfeições que, como se vê, continuam presentes no cenário eleitoral.

Um desses instrumentos está ocupando espaço na mídia nesse período eleitoral, como se pode notar nas notícias há pouco referidas: é o caso das emendas parlamentares. Objeto de acalorada discussão há anos com os debates sobre o “orçamento impositivo”, intensificou-se ainda mais após a divulgação do que ficou conhecido como “orçamento secreto”⁵, as emendas parlamentares ao processo de elaboração do orçamento federal foram objeto de demandas judiciais no STF⁶, emendas constitucionais que a regulamentaram, e motivaram a mais recente lei complementar publicada, a LC 210, do último dia 25 de novembro.

Trata-se da principal forma pela qual os parlamentares colaboram na elaboração da lei orçamentária, cujo uso caracteriza-se pela destinação de recursos a programas governamentais, que podem envolver políticas públicas de diversas naturezas, como obras públicas, serviços de interesse público, transferências a entidades públicas, privadas, terceiro setor, entes da federação ou qualquer outra legalmente permitida. Por meio delas o parlamentar exerce boa parte de sua função, alocando recursos para onde se espera que atenda aos interesses de suas bases eleitorais.

A questão é antiga⁷, já que a participação dos parlamentares no processo orçamentário é não somente necessária como obrigatória, sendo uma exigência do Estado Democrático de Direito, em que a partilha de poder entre os Poderes Executivo e Legislativo em matéria de finanças públicas é fundamental para manter hígido o sistema de freios e contrapesos.

5 Sobre o qual já escrevi em várias oportunidades, sendo a última na coluna publicada em 27.6.2024: “Orçamento secreto 3.0: a saga continua” (*JOTA*, 27.6.2024 – <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/orcamento-secreto-3-0-a-saga-continua>; o artigo encontra-se reproduzido neste livro, p. 327-330).

6 Como as ADPF 850, 851, 854, 1014 e ADI 7688, entre outras.

7 Em 2012 me referi ao tema no texto “Emendas ao orçamento e o desequilíbrio de poderes”, que integra o livro *Levando o Direito Financeiro a sério: a luta continua*. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019. p. 219-222, com edição eletrônica gratuita (<https://openaccess.blucher.com.br/article-list/9788580393149-392/list/#undefined>).

Décadas atrás, a participação dos parlamentares no processo orçamentário era bastante informal (e ainda é em muitos entes da Federação), envolvia negociações políticas e pouco regulamentadas. No âmbito federal, dada a alta complexidade, grande número de parlamentares envolvidos e, principalmente, valores expressivos, surgiram as primeiras regras a respeito do tema, em normas próprias do Congresso Nacional. Institucionalizou-se a “cota” do orçamento destinada especificamente a acolher as emendas, e a partir daí o detalhamento das regras e a destinação dos recursos se intensificaram, passando inclusive a integrar o texto da Constituição.

Com o avanço mais recente das discussões sobre o mencionado “orçamento impositivo”, surgiu a Emenda Constitucional n. 86, em 2015, que foi seguida de outras⁸, fazendo com que as emendas parlamentares assumissem um protagonismo inédito no processo orçamentário, aumentando em muito o valor que a elas foi destinado, bem como o respectivo *enforcement*, tornando-as poderosos instrumentos de distribuição de recursos públicos.

Paralelamente a isso, também o sistema de transferências intergovernamentais passou por alterações importantes, e os meios pelos quais os recursos públicos transitam entre os entes da federação, e entre esses e outras entidades, foram se aperfeiçoando e surgindo novas possibilidades.

O sistema de transferências é fundamental nesse tema, uma vez que, em regra, as emendas parlamentares têm como objeto as várias espécies de transferências, e os parlamentares as indicam como meio de alocar recursos às suas bases e setores de interesse.

As transferências voluntárias estão superficialmente regulamentadas em âmbito nacional, com a referência feita pelo art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), sendo várias as formas pelas quais se operacionaliza. A elas, acrescentem-se as transferências especiais e com finalidade definida, trazidas com a Emenda Constitucional n. 105⁹, e

8 Emendas ns. 86/2015, 100/2019, 102/2019, 105/2019 e 126/2022.

9 Ver a coluna “Emenda constitucional 105: presente de Natal ou uma aposta na liberdade com responsabilidade?”, que integra o livro *A luta pelo Direito Financeiro*. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2024. p. 3-7, em versão eletrônica gratuita (<https://www.blucher.com.br/a-luta-pelo-direito-financeiro-9786555503326>), e também MASCARENHAS, Caio G. “Orçamento impositivo e as transferências do art. 166-A da Constituição” (*Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ*, Rio de Janeiro, v. 6 n. 1, jan./abr. 2023).

temos uma ampla gama de instrumentos por meio dos quais os recursos públicos são distribuídos, e as emendas parlamentares valendo-se deles para transformá-los em dividendos eleitorais.

Um sistema que, como se vê, está sendo aperfeiçoado, mas o caminho a percorrer ainda é longo, já que os resultados não têm se mostrado satisfatórios, e a democracia não pode ter no dinheiro, especialmente quando é público, um instrumento que coloca os interesses da sociedade em segundo plano.

