

Congresso Nacional  
13/Dezembro/2017

# *Nota Técnica Conjunta nº 6, de 2017*

*Fundo Especial de Financiamento de Campanha: impacto orçamentário e sujeição ao teto de gastos*



Consultoria de Orçamento e Fiscalização  
Financeira – Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e  
Controle – Senado Federal

Endereços na *internet*:

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof>

<http://www12.senado.gov.br/orcamento>

## NOTA TÉCNICA Nº 6/2017

**Assunto:** Subsídios para avaliar o impacto orçamentário do Fundo de Financiamento de Campanhas Eleitorais e se esse valor está incluído no limite de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

**Interessado:** Diversos Parlamentares<sup>1</sup>

### SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Foi solicitado às Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal<sup>2</sup> Nota Técnica acerca da estimativa do impacto do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e sobre sua inclusão, ou não, no limite de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (EC 95/2016), que excluiu desse limite as “despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições” (inciso III do § 6º do art. 107 do ADCT).

2. O FEFC, de acordo com a Lei Eleitoral, foi criado com o propósito de atender despesas da campanha eleitoral sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos (art. 17).

3. Nos termos do art. 16-C da Lei nº 9.504/1997, o Fundo será constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente a: (1) compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária em 2016 e 2017; e (2) 30% dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei nº 13.473/2017 (LDO 2018).

4. O valor da primeira parcela das dotações do FEFC foi estimado em R\$ 460 milhões. A segunda parcela corresponde ao valor de R\$ 1,32 bilhão, que permanecerá fixo para os próximos exercícios. Portanto, o impacto orçamentário para o exercício de 2018, ano eleitoral, será de, no mínimo, R\$ 1,78 bilhão. No entanto, o valor máximo dependerá do montante que for incluído no projeto de lei orçamentária, como uma espécie de terceira parcela, de natureza discricionária.

---

<sup>1</sup> Solicitações de trabalho: Sisconof /CD 2176/2017 e 2178/2017; SAC/SF - STO 1198/2017.

<sup>2</sup> Consultores designados: Dayson Pereira Bezerra de Almeida, Eugênio Greggianin, Graciano Rocha Mendes, Salvador Roque Batista Júnior, Sérgio Tadao Sambosuke e Vinícius Leopoldino do Amaral.

5. Sobre a sujeição do FEFC à EC 95/2016, vale lembrar que o art. 107 do ADCT estabeleceu limites individualizados para as despesas primárias do Poder Executivo e para os demais Poderes e órgãos com autonomia orçamentária e financeira, alcançando tanto despesas obrigatórias da União (benefícios previdenciários e assistenciais, pessoal e encargos sociais, despesas com o atendimento dos pisos da saúde e educação, sentenças judiciais, etc.) quanto discricionárias.

6. O § 6º do art. 107 estabeleceu algumas exceções. Uma delas, que mais se aproxima da temática do FEFC, abrange “despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições”. Portanto, são três requisitos cumulativos para que a despesa seja excluída do limite de gastos, nessa hipótese: ser “não recorrente”; pertencer à Justiça Eleitoral; e se prestar à realização de eleições.

7. O primeiro requisito não é atendido pelo FEFC. A lei que o instituiu define que o gasto ocorrerá nos anos eleitorais - atualmente, a cada dois anos – sujeitando-se a um ritmo preestabelecido, reiterado e previsível, logo, recorrente.

8. Em relação ao segundo requisito, primeiramente observa-se que a Lei nº 13.487/2017, que instituiu o Fundo, não determinou a responsabilidade da Justiça Eleitoral sobre tais despesas. É digno de nota que, quando da sanção dessa Lei, tenha sido vetado dispositivo que estabelecia que tais despesas estariam a cargo do TSE.

9. Além disso, independentemente da unidade orçamentária em que venham a ser alocadas as despesas, deve-se verificar se tais gastos correspondem de fato a dispêndios de responsabilidade do respectivo órgão. Nesse sentido, a própria Lei nº 9.504/1997 assevera claramente que os gastos de campanha são de responsabilidade de cada candidato ou partido político. Difícil vislumbrar que a Justiça Eleitoral, órgão constitucionalmente competente para julgar a regularidade das despesas realizadas à conta do Fundo seja, a um só tempo, controlador e responsável titular por estes mesmos gastos. Portanto, o Fundo assume o papel de fonte de recursos, não de executor de despesas.

10. Quanto ao terceiro requisito, admitir que o financiamento público de campanha seria uma despesa “com a realização de eleições” seria elastecer exageradamente a exceção prevista na Constituição. Despesas com a realização de eleições são aquelas estritamente necessárias à realização do pleito eleitoral em si, relacionadas com a logística, preparação e financiamento do evento. Não há como admitir que o FEFC seria essencial ou fundamental para a realização de eleições. Inclusive, já tivemos uma eleição, a realizada em 2016, apenas com parte do Fundo Partidário e doações de pessoas físicas.

11. Em suma, as despesas do Fundo Especial de Financiamento de Campanha encontram-se submetidas ao teto de gastos estabelecido pela EC 95/2016, e devem concorrer com as demais despesas do orçamento na disputa por recursos primários.

## **I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Foi solicitado às Consultorias de Orçamento de ambas as Casas subsídios com análise acerca da estimativa do impacto do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e se o mesmo está excluído do limite de gastos estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

A instituição do FEFC, pela Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017, suscitou dúvidas, em especial acerca do impacto orçamentário nos próximos anos e quanto ao enquadramento dessa nova despesa ao limite de gastos imposto pelo Novo Regime Fiscal.

O FEFC, de acordo com a Lei Eleitoral, foi criado com o propósito de atender despesas da campanha eleitoral sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos (art. 17). Os recursos públicos ficarão à disposição do partido político após a definição de critérios para a sua distribuição. Quando não utilizados nas campanhas eleitorais, deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação da respectiva prestação de contas.

Nos termos do art. 16-C da Lei nº 9.504/1997 (alterada pela Lei nº 13.487/2017), o Fundo será 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.

A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, excluiu do teto de gastos as “despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições” (inciso III do § 6º do art. 107 do ADCT).

## **II – IMPACTO ORÇAMENTÁRIO**

A **primeira parcela** das dotações, correspondente ao item I do art. 16-C, refere-se ao valor a ser definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, equivalente ao somatório 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. O valor é atualizado, a cada eleição, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir, conforme disposto no art. 3º da Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017.

O valor refere-se à compensação fiscal recebida pelas emissoras em 2016 e 2017. Em 2016, ano eleitoral, houve propaganda partidária e eleitoral. No entanto, a propaganda partidária em anos eleitorais só é veiculada no primeiro semestre (art. 36, § 2º, da Lei nº 9.504/1997). Já em anos não eleitorais apenas a propaganda partidária é veiculada (art. 36, *caput*, da Lei nº 9.504/1997).

Com base nas estimativas nas projeções dos gastos tributários constantes das informações complementares aos Projetos de Lei Orçamentária para 2015, 2016 e 2017, calculou-se o valor a que se refere esse item.

**Tabela 1 - Valores das compensações fiscais decorrentes da divulgação gratuita da propaganda partidária e eleitoral às emissoras pela cedência do horário gratuito**

<b>Exercício</b>	<b>Compensação fiscal (R\$ 1,00)</b>
2017 (propaganda partidária)	319.497.577
2016 (propaganda partidária no 1º semestre + propaganda eleitoral)	576.069.353
2015 (propaganda partidária)	282.360.467

A estimativa da compensação fiscal decorrente da divulgação da propaganda partidária em 2016 foi de R\$ 150.464.511, correspondente à metade da média da interpolação linear entre os anos de 2015 e 2017. Somando-se esse número ao valor da compensação fiscal de 2017, atinge-se um valor de compensação fiscal de R\$ 469.962.088,00 para os anos de 2016 e 2017.

A **segunda parcela**, de que trata o inciso II do art. 16-C, corresponde a um valor fixo igual a 30% da reserva prevista na LDO para 2018, o que resulta em 30% de R\$ 4.387.364.772 = R\$ 1.316.209.431,00. Trata-se de um valor nominal estabelecido pela Lei, e que permanecerá fixo para os próximos exercícios.

Ademais, como o caput determina que as dotações orçamentárias em ano eleitoral terão valor “ao menos equivalente” àqueles das parcelas I e II, conclui-se pela possibilidade de uma terceira parcela, de natureza discricionária, uma vez que dependerá da identificação de recursos orçamentários.

Portanto, o impacto orçamentário para o exercício de 2018, ano eleitoral, será de, **no mínimo**, R\$ 1.786.171.519,00.

O valor máximo dependerá do montante que for incluído no projeto de lei orçamentária, uma espécie de **terceira parcela**, de natureza discricionária. Cabe ao Poder Executivo a iniciativa do orçamento e, ao Legislativo, a apresentação de emendas. Nesse sentido, o valor poderá sofrer variações a cada exercício, dependendo da identificação de recursos e de sua alocação discricionária no referido fundo.

### III – SUJEIÇÃO AO TETO DE DESPESAS PRIMÁRIAS

Sobre a sujeição do FEFC à EC 95/2016, vale lembrar que o art. 107 do ADCT estabeleceu limites individualizados para as despesas primárias do Poder Executivo e para os demais Poderes e órgãos com autonomia orçamentária e financeira, alcançando tanto despesas obrigatórias da União (benefícios previdenciários e assistenciais, pessoal e encargos sociais, despesas com o atendimento dos pisos da saúde e educação, sentenças judiciais, etc.) quanto discricionárias.

O § 6º do art. 107 estabeleceu algumas exceções, nos seguintes termos:

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

**III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e**

IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. (grifo nosso)

A exclusão do item I do § 6º desse artigo justifica-se tendo em vista que as transferências constitucionais dizem respeito basicamente à repartição de receita com os demais entes, não cabendo sua submissão ao teto do Executivo na União.

A exclusão do item II refletiu necessidade de abertura de crédito extraordinário por medida provisória para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

A exclusão do item IV diz respeito especificamente aos aportes de aumento de capital para empresas estatais não dependentes, e que atuam no regime de direito privado, o que justifica sua exclusão.

Afora essas três situações, e a do inciso III, objeto de nossa análise, nenhuma outra despesa primária, por mais relevante e especial que seja, foi excluída do teto.

Deve-se observar que, quando da aprovação da PEC do teto de gastos, não existia o FEFC. E que o Fundo Partidário, criado em 1965 pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos, com a redação do inciso III do artigo 44 da Lei nº 9.096/95, também financia campanha eleitoral. Sendo que o Fundo Partidário, despesa recorrente, sempre foi e continua sendo tratado como um encargo ou despesa da União, não tendo sido excepcionalizado do teto de gastos pela referida Emenda Constitucional.

Ou seja, na época da aprovação da EC do teto, a exceção do inciso III beneficiava tão somente o acréscimo eventual e excepcional das despesas da Justiça Eleitoral (a exemplo das despesas com serviços extraordinários, voto impresso etc.), isolando-as (na base de cálculo 2016 e no teto individualizado) por não seguirem padrão. Resta saber se o FEFC, antes inexistente, encontra-se agora abrangido pela exceção do inciso III.

De acordo com o disposto no inciso III do § 6º do art. 107 do ADCT, três são os requisitos necessários para que a despesa seja excluída do limite de gastos:

- a) que a despesa seja “não recorrente”;
- b) a necessidade que a despesa seja “da Justiça Eleitoral”;
- c) e a imposição de que o gasto seja “com a realização de eleições”.

Os requisitos são evidentemente cumulativos, ou seja, precisam ser **todos** atendidos para que a despesa possa ser excluída do limite de gastos estabelecido pelo Novo Regime Fiscal.

Quanto ao **primeiro requisito**, claramente ele não é atendido. Despesa recorrente é aquela que volta a acontecer, que é periódica ou frequente. A lei que instituiu o FEFC define que o gasto ocorrerá nos anos eleitorais - atualmente, a cada dois anos - sendo então recorrentes. Observe-se que não é necessário que a despesa seja anual para que seja recorrente; de fato, a ocorrência anual é apenas um, dos inúmeros, casos possíveis de recorrência.

Em relação ao **segundo requisito**, o inciso III requer que se trate de despesa “da Justiça Eleitoral”. A Lei nº 13.487/2017, que instituiu o Fundo, não determinou que tais despesas são de responsabilidade da Justiça Eleitoral. Ainda mais, é digno de nota que, quando da sanção dessa Lei, tenha sido vetado dispositivo que estabelecia que tais despesas seriam do Tribunal Superior Eleitoral<sup>3</sup>. Assim, aponta-se para a não satisfação do segundo requisito.

Aprofundando a análise, independentemente da unidade orçamentária em que venham a ser alocadas as despesas, deve-se verificar se tais gastos correspondem de fato a dispêndios de responsabilidade do respectivo órgão. Nesse sentido, a própria Lei nº 9.504/1997 assevera claramente que os gastos de campanha são de responsabilidade de cada candidato ou partido político, que realizarão as despesas pertinentes e farão a administração financeira dos dispêndios (arts. 17, 18 e 20 do diploma legal em comento).

---

<sup>3</sup> A respeito desse veto, são dignas de nota as declarações do Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, que claramente sinalizam no sentido de que tais despesas estariam sujeitas ao teto de gastos, ainda que fossem atribuídas à Justiça Eleitoral:

*“O presidente me perguntou, por exemplo, sobre a questão do fundo eleitoral, sobretudo porque será um fundo administrado ou gerido pelo TSE e isso tinha repercussão na chamada PEC do teto. Então, nós ficamos de ajustar um veto no parágrafo 1º daquele dispositivo para que não houvesse repercussão no teto da Justiça Eleitoral. Hoje nós temos todo o cuidado em relação a isso”, disse o ministro Gilmar Mendes.*

Fonte: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Outubro/reforma-politica-regulamenta-distribuicao-de-fundo-eleitoral-para-as-eleicoes-2018>.

Assim, as campanhas serão apenas financiadas pelos recursos destinados ao FEFC - o que em nada legitima interpretação no sentido de que tais gastos são de responsabilidade da Justiça Eleitoral: antes, o Fundo assume o papel de fonte de recursos, não de executor de despesas. Trata-se, neste sentido, de encargos da União destinados ao financiamento das campanhas de candidatos e partidos, e não despesas da própria Justiça Eleitoral.

A Justiça Eleitoral, na figura do Tribunal Superior Eleitoral, toma parte do processo de realização da despesa após o Tesouro Nacional efetuar o repasse dos recursos do FEFC à conta especial mantida no Banco do Brasil (art. 16-C, § 2º, da Lei nº 13.487/2017). Nesse momento, já se cumpriram todos os estágios necessários à realização da despesa pública e - frise-se - tais atos não se deram por iniciativa da Justiça Eleitoral. Como, então, atribuir ao órgão a titularidade de despesa com relação à qual não tem ingerência ou responsabilidade de administração?

Ademais, vale rememorar que os candidatos, partidos políticos e comitês financeiros deverão prestar contas à Justiça Eleitoral, a teor dos arts. 28 a 32 da Lei nº 9.504/1997 e do art. 17, inciso III, da Constituição Federal. Uma vez que o FEFC integra a estrutura de financiamento dos gastos de campanha, é difícil vislumbrar que a Justiça Eleitoral, órgão constitucionalmente competente para julgar a regularidade das despesas realizadas à conta do Fundo seja, a um só tempo, controlador e responsável titular por estes mesmos gastos. Tal raciocínio subverteria o postulado básico de segregação de funções - decorrente do princípio da moralidade, inscrito no art. 37 da Constituição Federal -, que consiste na separação de atividades ao longo do processo de execução e de controle da despesa, especialmente aquelas que envolvam a prática e posterior fiscalização de um mesmo ato. **Conclui-se, portanto, não se tratar o FEFC de despesa da Justiça Eleitoral.**

Por fim, quanto ao **terceiro requisito**, admitir que o financiamento público de campanha seria uma despesa “com a realização de eleições” seria elaterar demais a exceção prevista na Constituição. A doutrina é clara no sentido de que normas que estabelecem exceções devem ser interpretadas restritivamente. Coerente com esse entendimento, o próprio Fundo Partidário, que também financia campanhas eleitorais (inciso III do art. 44 da Lei nº 9.096/95), não foi ressalvado do limite de gasto.

Da mesma forma, não há como admitir que o FEFC seria essencial ou fundamental para a realização de eleições, uma vez que já tivemos uma eleição, a realizada em 2016, apenas com parte do Fundo Partidário e doações de pessoas físicas. Portanto, a interpretação restritiva, que deve prevalecer no caso, seria admitir como despesas com a realização de eleições apenas aquelas estritamente necessárias à realização do pleito eleitoral em si, vale dizer, relacionadas com a logística, preparação e financiamento do evento.

Além disso, conforme já mencionado anteriormente, as exceções ao teto foram definidas com base nas situações existentes na época. Portanto, seria inadmissível uma despesa criada posteriormente à Emenda pretender ser tão relevante e especial a ponto de ser ressalvada em detrimento de outras como aquelas relativas à educação, saúde e segurança, que se encontram submetidas ao teto.



Abaixo é resumida a análise do atendimento das despesas do FEFC aos três requisitos do inciso III do § 6º do art. 107 do ADCT:

- 1) não recorrência da despesa: **não atendido**, pois as despesas do FEFC são recorrentes;
- 2) necessidade que a despesa seja da Justiça Eleitoral: **não atendido**, pois as despesas com o financiamento de campanhas eleitorais não são próprias da Justiça Eleitoral;
- 3) imposição de que o gasto seja com a realização de eleições: **não atendido**, pois as despesas são para campanhas eleitorais, e não para eleições.

Como os três requisitos teriam que ser atendidos para a despesa ser excluída do limite de gastos, mas nenhum o é, verifica-se que o presente ordenamento exige que as despesas relativas ao FEFC sejam computadas no limite de gastos estabelecido pela EC 95/2016. Assim, somente uma Emenda Constitucional incluindo expressamente o financiamento de campanha nas ressalvas poderia excluir tais despesas do limite de gastos.

#### **IV – CONCLUSÃO**

O impacto orçamentário para o exercício de 2018 do Fundo Especial de Financiamento de Campanha será de, no mínimo, R\$ 1.786.171.519,00. O valor máximo dependerá do montante que for incluído no projeto e na lei orçamentária.

A análise da redação da EC 95/2016 nos leva a concluir que as despesas relativas ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha não estão ressalvadas do limite de gastos, pois não atendem às exigências da exceção prevista no inciso III do § 6º do art. 107 do ADCT.

Neste sentido, tais despesas devem concorrer com as demais despesas do orçamento no conjunto das despesas primárias submetidas ao teto.