

PROJETO DE LEI Nº , DE 2016

(Do Sr. Marcus Pestana)

Institui o Fundo Especial de Financiamento da Democracia (FFD); altera as Leis nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos, e nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições; e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º É instituído o Fundo Especial de Financiamento da Democracia (FFD), com a finalidade de desenvolver e aprimorar o regime democrático, por meio da repartição equânime dos recursos financeiros necessários para o custeio das atividades eleitorais e partidárias.

Art. 2º São objetivos do FFD:

I – o respeito à soberania popular;

II – o pluralismo político;

III – o fortalecimento dos partidos políticos;

IV – a universalização das oportunidades e o fomento à democratização de condições nas atividades partidárias e nas campanhas eleitorais;

V – equidade na representação política.

Parágrafo único. Os partidos deverão considerar, ao realizarem a aplicação dos recursos, os ideais, princípios e valores partidários, o peso populacional das unidades da federação, políticas de redução de desigualdade, bem como a democratização de oportunidades.

Art. 3º O FFD restringir-se-á à única fonte de financiamento das atividades partidárias e das campanhas eleitorais, restando vedada qualquer outra forma de financiamento, ainda que privada.

Art. 4º O FFD é constituído por 2% (dois por cento) do montante total anual das receitas do Imposto de Renda da Pessoa Física, líquidas de restituições, e dividir-se-

CD164777197246

á, somente para efeitos de distribuição dos recursos financeiros, em FDD Geral e FDD de Preferência Partidária.

Art. 5º A propaganda partidária gratuita de que trata o art. 45 da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995, será extinta quando esta Lei entrar em vigor.

Parágrafo único. É mantido o horário eleitoral gratuito estabelecido pelo art. 36 da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Art. 6º Dê-se aos arts. 38, 40, 41, 43 e 44 da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995, a seguinte redação:

CAPÍTULO II

Do Fundo Especial de Financiamento da Democracia

“Art. 38 O Fundo Especial de Financiamento da Democracia (FFD) é constituído por:

.....
III - 2% (dois por cento) do montante total anual das receitas do Imposto de Renda da Pessoa Física, líquidas de restituições.

.....” (NR)

“Art. 40 A previsão orçamentária de recursos para o FFD deve ser consignada, no Anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral.

.....
§ 3º A previsão orçamentária de recursos de que trata o inciso III do art. 38 terá como base de cálculo o Imposto sobre a Renda da Pessoa Física do ano anterior, consideradas as declarações individuais dos cidadãos contribuintes.” (NR)

“Art. 41 O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos critérios dos arts. 41-A, 41-B e 41-C.

.....” (NR)

CD164777197246

“Art. 43 Os depósitos e movimentações dos recursos oriundos do FFD serão feitos em estabelecimentos bancários controlados pelo Poder Público Federal ou pelo Poder Público Estadual.

§ 1º As despesas deverão ser efetuadas apenas por meio de transferência bancária, cheque nominal ou congêneres, sendo vedadas as transações financeiras em espécie.

§ 2º Os recursos relativos ao custeio das campanhas eleitorais para os cargos elencados no art. 41-D, incisos I a VII, deverão permanecer aplicados em conta especial, pelos partidos, em instituições financeiras públicas.

§ 3º O órgão de direção nacional do partido político deverá aprovar, por maioria absoluta de seus membros, anualmente, o Plano de Aplicação dos Recursos (PAR) do FFD.

§ 4º O partido político com estrutura ou composição provisória não estará apto a receber os recursos deste Fundo, perdendo o direito de recebê-los enquanto perdurar esse caráter provisório.” (NR)

“Art. 44 Os recursos do § 1º do art. 41-D serão aplicados:

.....
§ 2º A Justiça Eleitoral pode, a qualquer tempo, investigar sobre a aplicação de recursos oriundos do FFD.

.....” (NR)

Art. 7º Inclua-se os seguintes arts. 41-A, 41-B, 41-C, 41-D, 41-E, 44-A, 44-B, 44-C e 55-A à Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995:

“Art. 41-A: O FFD dividir-se-á, somente para efeitos de distribuição dos recursos financeiros, em FDD Geral e FDD de Preferência Partidária.”

“Art. 41-B Os recursos financeiros do FFD Geral serão repartidos da seguinte forma:

I – 5% (cinco por cento) a todos os partidos, em partes iguais, com representação no Congresso Nacional;

II – 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

CD164777197246

Parágrafo único. Os recursos financeiros do FFD de Preferência Partidária serão vinculados ao partido escolhido pelo cidadão contribuinte, na forma do § 1º do art. 41-C.”

“Art. 41-C O cidadão contribuinte poderá optar, na Declaração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, sob a proteção de sigilo absoluto, por partido político pelo qual tenha preferência.

§ 1º Caso haja a opção, o montante de 2% (dois por cento) devido de Imposto sobre a Renda da Pessoa Física do cidadão contribuinte será dividido da seguinte forma:

I – 70% (setenta por cento) será destinado ao FFD de Preferência Partidária, e, posteriormente, ao partido.

II – 30% (trinta por cento) será destinado ao FFD Geral;

§ 2º Se não houver opção, 100% dos recursos serão destinados ao FFD Geral.”

“Art. 41-D A receita total devida a cada partido será destinada, obrigatoriamente, pelo órgão de direção nacional, aos candidatos, próprios ou coligados, conforme os seguintes parâmetros:

I – 7% para Presidente da República;

II – 3% para Senador da República;

III – 10% para Deputado Federal;

IV – 10% para Deputado Estadual;

V – 15% para Governador;

VI – 25% para Prefeito;

VII – 15% para Vereador;

§ 1º Os partidos destinarão 15% dos recursos para custeio das atividades partidárias e seu funcionamento regular.

§ 2º Para a aplicação desses recursos, os partidos deverão observar o disposto no parágrafo único do art. 1º da Lei que institui o FFD.”

“Art. 41-E Todos os fatos relativos a receitas e despesas dos partidos com recursos decorrentes do FFD deverão ser disponibilizados em sítio do partido na rede mundial de computadores, em até 15 dias após ocorridos.”

CD164777197246

“44-A Os partidos políticos serão responsabilizados objetivamente, no âmbito administrativo, civil e eleitoral, pelas condutas descritas na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, praticadas em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não, e também por:

I – manter ou movimentar qualquer tipo de recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral;

II – ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação;

III – utilizar, para fins eleitorais, bens, direitos ou valores provenientes de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação.

§ 1º A responsabilização dos partidos políticos não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes e administradores ou de qualquer pessoa, física ou jurídica, que tenha colaborado para os atos ilícitos, nem impede a responsabilização civil, criminal ou eleitoral em decorrência dos mesmos atos.

§ 2º A responsabilidade, no âmbito dos partidos políticos, será da direção municipal, estadual ou nacional, a depender da circunscrição eleitoral afetada pelas irregularidades.

§ 3º Em caso de fusão ou incorporação dos partidos políticos, o novo partido ou o incorporante permanecerá responsável, podendo prosseguir contra ele o processo e ser aplicada a ele a sanção fixada. A alteração do nome dos partidos políticos ou da composição de seus corpos diretivos não elide a responsabilidade.”

“Art. 44-B As sanções aplicáveis aos partidos políticos, do âmbito da circunscrição eleitoral onde houve a irregularidade, são as seguintes:

I – multa no valor de 10% a 40% do valor dos repasses do FFD, relativos ao exercício no qual ocorreu a ilicitude, a serem descontados dos novos repasses do ano seguinte ou anos seguintes ao da condenação, sem prejuízo das sanções pela desaprovação das contas;

CD164777197246

II – se o ilícito ocorrer ao longo de mais de um exercício, os valores serão somados;

III – o valor da multa não deve ser inferior ao da vantagem auferida.

§ 1º O juiz ou tribunal eleitoral poderá determinar, cautelarmente, a suspensão dos repasses do fundo partidário no valor equivalente ao valor mínimo da multa prevista.

§ 2º Para a dosimetria do valor da multa, o juiz ou tribunal eleitoral considerará, entre outros itens, o prejuízo causado pelo ato ilícito à administração pública, ao sistema representativo, à lisura e legitimidade dos pleitos eleitorais e à igualdade entre candidatos.

§ 3º O pagamento da multa não elide a responsabilidade do partido político em ressarcir integralmente o dano causado à administração pública.

§ 4º Se as irregularidades tiverem grave dimensão, para a qual a multa, embora fixada em valor máximo, for considerada insuficiente, o juiz ou tribunal eleitoral poderá determinar a suspensão do funcionamento do diretório do partido na circunscrição onde foram praticadas as irregularidades, pelo prazo de 2 (dois) a 4 (quatro) anos.

§ 5º No caso do parágrafo anterior, o Ministério Público Eleitoral poderá requerer ao TSE o cancelamento do registro da agremiação partidária, se as condutas forem de responsabilidade de seu diretório nacional.”

“44-C O processo e o julgamento da responsabilidade dos partidos políticos, nos termos dos arts. 12 e 13, incumbem à Justiça Eleitoral, seguindo o rito do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

§ 1º Cabe ao Ministério Público Eleitoral a legitimidade para promover, perante a Justiça Eleitoral, a ação de responsabilização dos partidos políticos.

§ 2º O Ministério Público Eleitoral poderá instaurar procedimento apuratório, para os fins do § 1º, que não excederá o prazo de 180 dias, admitida justificadamente a prorrogação, podendo ouvir testemunhas, requisitar documentos e requerer as medidas judiciais necessárias para a investigação, inclusive as de natureza cautelar, nos termos da legislação processual civil.

CD164777197246

§ 3º No âmbito dos tribunais, o processo será instruído pelo juiz ou ministro corregedor.”

“Art. 55-A Durante o primeiro ano de vigência do FFD, os efeitos do art. 43, § 4º, serão suspensos, sendo permitido que os partidos com estrutura provisória recebam os recursos financeiros a que tenham direito.”

Art. 8º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida dos arts. 32-A e 32-B a seguir:

32-A Manter, movimentar ou utilizar qualquer recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral.

Pena – Reclusão, de dois a cinco anos.

§ 1º Incorrem nas penas deste artigo os candidatos, o presidente e o tesoureiro dos partidos políticos e das coligações.

§ 2º A pena será aumentada de um terço a dois terços, no caso de algum agente público ou político concorrer, de qualquer modo, para a prática criminosa.

32-B Ocultar ou dissimular, para fins eleitorais, a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação.

Pena – Reclusão, de três a dez anos, e multa.

§ 1º Incorrem nas mesmas penas quem utiliza, para fins eleitorais, bens, direitos ou valores provenientes de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação.

§ 2º A pena será aumentada de um terço a dois terços, se os crimes definidos neste artigo forem cometidos de forma reiterada.

Art. 9º O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta Lei.

CD164777197246

Art. 10 O FFD entrará em vigor no dia 1º de janeiro do 2º ano subsequente à publicação desta Lei.

§ 1º O Fundo Partidário, nos termos vigentes quando da publicação desta Lei, vigorará até o dia 31 de dezembro do ano posterior à publicação desta Lei.

Art. 11 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12 Revogam-se os arts. 39; 45; 46; 47; 48; e 49 da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995.

CD164777197246

JUSTIFICAÇÃO

O esgotamento do sistema político é consenso, espécie de sentimento geral da Nação brasileira. As últimas eleições, acrescidos os fatos revelados pela Operação Lava Jato e congêneres, demonstraram claramente que o atual modelo partidário e eleitoral se exauriu. Não só em relação à fragilidade do vínculo entre o eleitor e a representação política, à excessiva fragmentação e enfraquecimento do sistema partidário, mas, também, fortemente, no aspecto do financiamento das atividades políticas e eleitorais.

Contudo, a democracia tem custos. Logo, é premente a necessidade de discussão, em profundidade e com total transparência, de um modelo sólido e permanente do financiamento, garantidor do bom funcionamento da democracia brasileira.

O dilema a decifrar é o da inviabilidade, no curto e médio prazo, das doações eleitorais de recursos financeiros por pessoas jurídicas. Além de declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, elas ficaram fortemente marcadas como tradução de relações pouco republicanas entre as esferas pública e privada. Até mesmo as despesas contabilizadas na forma da lei, o “caixa um”, foram desmoralizadas, demonizadas e criminalizadas.

Por outro lado, ficou sobejamente demonstrado que não há, na cultura brasileira, tradição de participação intensa das pessoas físicas nas doações para financiamento de eleições e do sistema partidário.

Só nos resta, portanto, erguer um modelo de financiamento público com execução mediada pelos cidadãos, com rigorosas regras de controle e transparência. Este Projeto de Lei visa a transformar o atual Fundo Partidário em um Fundo de Financiamento da Democracia (FFD) como fonte perene e sólida de funcionamento do sistema partidário e eleitoral.

O Fundo Especial de Financiamento da Democracia terá como fonte de recursos 2% do Imposto de Renda da Pessoa Física, líquido de restituições. Esse montante gerará um orçamento global anual de cerca de 3 bilhões de reais. Essa projeção está ancorada nos dados de arrecadação oficiais da Receita Federal do Brasil e nos gastos oficiais contabilizados, com atualização monetária, nas prestações de contas

CD164777197246

dos partidos e candidatos ao Tribunal Superior Eleitoral relativos às eleições gerais e municipais, de 2014 e 2012, respectivamente, conforme as Tabelas I e II.

	2014
Presidente	R\$ 818.185.041
Senador	R\$ 269.501.191
Deputado Federal	R\$ 1.083.916.483
Governador	R\$ 1.399.388.842
Deputado Estadual	R\$ 1.251.261.706
Custo total	R\$ 4.815.705.789

	2012
Prefeito	R\$ 3.185.117.365
Vereador	R\$ 1.975.555.091
Custo total	R\$ 5.236.579.215

O presente Projeto de Lei Complementar reafirma os princípios do respeito à soberania popular, do pluralismo político, do fortalecimento dos partidos e da democratização das oportunidades na competição eleitoral, produzindo equanimidade nos pleitos.

A proposição inova, inspirada em experiências de outros países, ao atribuir protagonismo ao cidadão contribuinte. Será permitida a atribuição, na Declaração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física, protegida por sigilo absoluto – tanto fiscal quanto político –, de 70% (setenta por cento) dos 2% (dois por cento) de seu Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), líquida de restituições, para o partido de sua preferência.

Em alternativa, na hipótese do cidadão contribuinte optar por não declarar preferência, a totalidade dos recursos será destinada ao FFD Geral. Este, por sua vez, não vinculado especificamente a nenhum partido, será repartido entre os partidos com representação no Congresso Nacional, com os mesmos critérios que regem o Fundo Partidário.

Para evitar a concentração excessiva de poder nas mãos das direções partidárias nacionais, propõe-se a que o diretório nacional aprove anualmente o Plano de Aplicação de Recursos. Fixa-se, por conseguinte, parâmetros rígidos de aplicação dos recursos em gastos eleitorais por cargo em disputa, seja no plano nacional, estadual

CD164777197246

ou municipal. Reserva-se, ainda, um percentual destinado ao custeio das atividades regulares dos partidos, com fundamento empírico na experiência das eleições de 2012 e 2014.

Igualmente, há uma preocupação expressiva em assegurar transparência cristalina na execução orçamentária-financeira ao vedar transações em espécie e obrigar a publicação na rede mundial de computadores, no sítio do partido, no prazo máximo de 15 dias, contados a partir do evento contábil relativo a receitas e despesas do FFD.

Pela sua própria natureza, ancorada na Declaração do IRPF, a implantação do FFD terá o prazo de 1 ano de transição, após a aprovação deste Projeto de Lei. Durante esse ano, continuará vigente o Fundo Partidário nos termos atuais.

Importante destacar, do mesmo modo, que a partir da vigência do FFD, os partidos que não constituírem órgãos de direção partidários definitivos, em substituição a estruturas provisórias, não terão acesso aos recursos.

Para compensar, mesmo que parcialmente, a ampliação de gastos necessária ao equacionamento dos graves problemas vividos pelo sistema político brasileiro, objetiva-se a extinção da propaganda partidária gratuita, cuja eficácia é altamente questionável, além de provocar renúncia fiscal estimada em 300 milhões de reais ao ano. Certamente os partidos poderão se comunicar permanente com a sociedade aprimorando sua presença na rede mundial de computadores, especialmente nas redes sociais. Importante ressaltar, entretanto, a preservação do horário eleitoral gratuito, cuja exibição se dá nos semestres de eleições.

Por último, mas não menos importante, incorporamos, com pequenas adaptações, a criminalização do “caixa dois”, na forma proposta pelo Ministério Público Federal, dentro das amplamente debatidas “10 Medidas contra a Corrupção”.

Com essa proposta, espera-se contribuir para a construção de um consistente e sólido modelo de financiamento de nossa democracia e apontar para a superação de um triste momento da história política brasileira onde o custeio das atividades partidárias e eleitorais deixou de se apresentar nas editorias de política para frequentar as páginas policiais. É evidente que o modelo de financiamento proposto só terá plena eficácia se combinado com outras alterações no sistema eleitoral e partidário, tais como o fim das coligações proporcionais, a adoção de cláusula de desempenho e a redução do número de candidatos por legenda.

CD164777197246

Sala das Sessões, 24 de outubro de 2016

MARCUS PESTANA
Deputado Federal (PSDB/MG)

CD164777197246