

Projeto de Lei nº 1.000 / 2009
(Do Sr. Rodrigo Rollemberg)

Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 para dispor sobre financiamento dos partidos políticos e registro das candidaturas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 31, 38, 41 e 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 31. Ressalvadas as dotações referidas no art. 38, é vedado ao partido político receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, nacional ou estrangeira.” (NR)

“Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), é constituído por:

I - dotações orçamentárias da União a serem repassadas aos partidos políticos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, conforme:

a) o número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicado por um real (R\$ 1,00) em ano não eleitoral; e

b) o número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicado por seis reais (R\$ 6,00) em ano eleitoral.

II - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;

III - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual.; (NR) e

IV - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário.”

“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 seguintes critérios:

I - dois por cento, dividido igualitariamente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II – vinte e oito por cento, dividido igualmente entre os partidos com representação na Câmara dos Deputados;

III – setenta por cento, dividido entre os partidos, proporcionalmente, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.” (NR)

“Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

I – no alistamento e campanhas eleitorais;

II - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, este último até o limite máximo de dez por cento do total recebido;

III - na propaganda doutrinária e política;

IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no máximo de vinte por cento do total recebido, em ano não eleitoral e de quatro por cento em ano eleitoral.

§ 1º Na prestação de contas dos órgãos de direção partidária de qualquer nível devem ser discriminadas as despesas realizadas com recursos do Fundo Partidário, de modo a permitir o controle pela Justiça Eleitoral.

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

§ 3º Os recursos de que trata este artigo não estão sujeitos ao regime da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 2º Os arts. 17, 19, 20, 22, 24, 28, 29, 30 e 32 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 17. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos e candidatos financiados exclusivamente com recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), conforme o disposto nos arts. 38 a 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos.

“Art. 19. Até dez dias úteis após a escolha de seus candidatos em convenção, o partido, constituirá comitês financeiros, com a finalidade de administrar os recursos de que trata o art. 17 e aplicá-los nas campanhas eleitorais.

§ 1º Os comitês devem ser constituídos para cada uma das eleições para as quais o partido apresente candidato próprio, podendo haver reunião, num único comitê, das atribuições relativas às eleições de uma dada circunscrição.

§ 2º Na eleição presidencial é obrigatória a criação de comitê nacional e facultativa a de comitês nos Estados e no Distrito Federal.

§ 3º Os comitês financeiros serão registrados, até cinco dias após sua constituição, nos órgãos da Justiça Eleitoral aos quais compete fazer o registro dos candidatos.” (NR)

“Art. 20. Os partidos e candidatos farão a administração financeira de suas campanhas, usando exclusivamente os recursos do Fundo Partidário repassados pelo Tribunal Superior Eleitoral, na forma estabelecida pela Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos. ”

§ 1º. A distribuição, pelos partidos políticos, dos recursos do Fundo Partidário para as campanhas eleitorais dos candidatos, obedecerá aos seguintes critérios:

I – vinte por cento, dividido igualmente, entre todos os candidatos; e

II - oitenta por cento, dividido segundo os critérios definidos pelo órgão de direção nacional do partido, publicado no Diário Oficial da União até cento e oitenta dias antes das eleições.

“Art. 22. É obrigatório para o partido abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha.

§ 1º Os bancos são obrigados a acatar o pedido de abertura de conta de qualquer partido, destinada à movimentação financeira da campanha, sendo-lhes vedado condicioná-la a depósito mínimo.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica aos casos de candidatura para Prefeito e Vereador em Municípios onde não haja agência bancária.

§ 3º O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o *caput* deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato, ressalvado o disposto no § 2º.

§ 4º Comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado.

§ 5º Rejeitadas as contas, a Justiça Eleitoral remeterá cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral para os fins previstos no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990

“Art. 24. É vedado, a partido e a candidato, receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, nacional ou estrangeira.” (NR)

§ 1º O descumprimento do disposto no caput deste artigo obrigará o partido político infrator às sanções administrativas previstas e impostas em resolução do Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º A resolução de que trata o parágrafo anterior deverá estabelecer o procedimento e a dosimetria das sanções administrativas, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

§ 3º Fará coisa julgada no âmbito do processo administrativo de que tratam os parágrafos anteriores, a sentença penal transitada em julgado que dê o filiado ou

dirigente partidário incurso nas penas dos crimes de recebimento indevido e de caixa-dois.

“Art. 28. As prestações de contas das campanhas eleitorais serão feitas por intermédio dos comitês financeiros, devendo ser acompanhadas dos extratos das contas bancárias referentes à movimentação dos recursos financeiros utilizados.

§ 1º A Justiça Eleitoral poderá expedir atos complementares para disciplinar a prestação de contas das campanhas eleitorais.

§ 2º Os partidos políticos são obrigados, no período eleitoral, a divulgar, pela rede mundial de computadores - Internet, nos dias 30 de julho, 30 de agosto, 30 de setembro e quinze dias após as eleições em primeiro e segundo turnos, relatório discriminando os recursos que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral e os gastos que realizarem, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim.” (NR)

“Art. 29. Os comitês financeiros deverão:

I - resumir as informações contidas nas prestações de contas, de forma a apresentar demonstrativo consolidado das campanhas dos candidatos;

II - encaminhar à Justiça Eleitoral, até o trigésimo dia posterior à realização das eleições, as prestações de contas do comitê, na forma do art. 28, ressalvada a hipótese do inciso III;

III - havendo segundo turno, encaminhar a prestação de contas, referente aos dois turnos, até o trigésimo dia posterior a sua realização.

.....” (NR)

“Art 30.

§ 1º A decisão que julgar as contas dos partidos ou coligações com candidatos eleitos será publicada em sessão até oito dias antes da diplomação.

.....

§ 4º Havendo indício de irregularidade na prestação de contas, a Justiça Eleitoral poderá requisitar diretamente do comitê financeiro informações adicionais necessárias, bem como determinar diligências para complementação dos dados ou saneamento das falhas.” (NR)

“Art. 32. Até cento e oitenta dias após a diplomação, os partidos conservarão a documentação concernente a suas contas.

.....

Art. 3º. A Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, passa a vigorar com a alteração do art. 87 e acrescido dos arts. 354-A e 354-B, com a seguinte redação;

“Art. 87. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos sem qualquer identificação de preferência, sendo vedada a formação de listas partidárias pré-ordenadas.”

DOAÇÃO/RECEBIMENTO INDEVIDO

“Art. 354-A. Receber, aceitar, doar, oferecer ou prometer, direta ou indiretamente, como pessoa física ou jurídica ou na qualidade de dirigente político-partidário, filiado ou de candidato político-eleitoral no que se refere a doação em dinheiro, estimável em dinheiro ou de qualquer outra espécie ou natureza, para financiamento de partido político ou de campanha eleitoral.

Pena – reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos e pagamento de 250 dias-multa.

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre aquele que, de qualquer maneira, facilita ou intermedeia o pagamento, recebimento, a aceitação, a solicitação ou a exigência da doação.

CONTABILIDADE PARALELA

Art. 354-B. Implementar, formar ou permitir a formação de contas à margem da contabilidade oficial de partido político para o fim de financiar o próprio partido ou campanhas político-eleitorais.

Pena – a mesma cominada ao recebimento indevido.

Parágrafo único. Aplica-se ao crime de contabilidade paralela o disposto no parágrafo único do artigo anterior.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Ficam revogados:

I - o inciso II do art. 33, o inciso III do art. 36, o art. 39 e os incisos I e II do art. 41 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995;

II - os arts. 17-A, 18, 21, 23, 27, os §§ 3º e 4º do art. 28, o § 1º do art. 29, e os arts. 79 e 81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997; e

III - o art. 1º da Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, na parte que altera os arts. 17-A, 18, 21, 23, 24, 28 e 30 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

JUSTIFICACÃO

O financiamento das campanhas eleitorais é um tema habitualmente debatido nas esferas do Poder por representar uma preocupação real da sociedade civil em relação à origem dos recursos e os limites dos gastos de campanha.

Inicialmente, mostra-se necessária a identificação dos três sistemas de financiamento existentes, quais sejam: o financiamento exclusivamente público, o financiamento exclusivamente privado e o financiamento misto. No primeiro caso, destacam-se as nações européias, especialmente Portugal e França, onde o governo se responsabiliza pelas despesas de campanha, afastando a indesejável influência do poder econômico que depois do pleito pode requerer benefícios escusos dos eleitos.

Isso posto, deve-se evidenciar que o financiamento é capaz de tornar os partidos mais independentes da influência de patrocinadores privados.

Com o intuito de estabelecer a igualdade entre os candidatos e zelar pela transparência da arrecadação da campanha eleitoral, sustenta-se que o Estado deve custear os valores gastos pelos candidatos.

Dessa forma, objetiva-se evitar a influência do poder econômico nas eleições, que cada vez mais tende a se infiltrar nas instituições políticas.

Além disso, é evidente que o ponto central para a instituição do financiamento público consiste na limitação dos gastos astronômicos de alguns candidatos que cresce geometricamente em função da complexidade dos pleitos e dos recursos existentes e disponíveis para a conquista de votos. Daí a importância do Poder Público estabelecer limites para os dispêndios de cada candidato. Logo, a diferença de oportunidade entre os candidatos menos favorecidos economicamente e os políticos que possuem financiadores de campanha diminuiria significativamente. Evidencia-se que a simples atitude do Estado, diante das gritantes desigualdades sociais e do uso do poder econômico, pelos grupos que o detêm, termina por operar como fator de desigualdade, com conseqüências alarmantes.

Em segundo lugar, destaca-se o financiamento efetuado exclusivamente pela iniciativa privada, como são os casos dos Estados Unidos, Peru, Luxemburgo, Irlanda e Inglaterra. No caso inglês, é suficiente a declaração de doação de cada empresa nos casos que ultrapassar determinado limite previamente estipulado. Já nos EUA, toda e qualquer transferência de recurso para o partido ou candidato devem ser contabilizadas detalhadamente.

Por fim, o sistema misto de financiamento, onde o partido/coligação/candidato recebem quantia do Poder Público ou da iniciativa privada para cobrir os gastos da campanha eleitoral. Na Argentina, as agremiações políticas possuem um fundo partidário permanente que o Estado deposita quantias em dinheiro, conforme a legislação daquele país, e há a possibilidade de doações particulares aos candidatos ao pleito.

O caso brasileiro assemelha-se ao argentino em relação ao financiamento misto de campanha. O fundo partidário está presente no ordenamento jurídico do Brasil desde a Lei 4.740/65, posteriormente inserido na Lei 5.682/71, ressalta-se que tais legislações já foram revogadas. A Constituição Federal de 1988 abordou o tema em seu art. 17, § 3º, que assegurou o direito de acesso ao fundo partidário. Em seguida, a legislação ordinária também disciplinou a matéria no art. 7º, §2º da Lei 9.096/95.

Além desse mecanismo do sistema de financiamento misto, os candidatos possuem tempo reservado para a respectiva propaganda eleitoral na televisão e no rádio. Dito gratuito, o custo desse horário é pago às emissoras sob a forma de compensação fiscal, o que significa que, ao final, esse preço é suportado pelo Tesouro, ou, em última instância, pela sociedade, por todos nós.

Um outro tema importante da assim denominada “reforma política” e o do sistema eleitoral proporcional que pode ser classificado em duas espécies: o sistema de voto único transferível e a representação proporcional por lista. Em síntese, a primeira modalidade de sistema fundamenta-se na possibilidade do partido político apresentar tantos candidatos quanto for o número de representantes a serem eleitos. Os eleitores podem ordenar suas preferências na cédula, assinalando o número 1 ao lado do nome de sua primeira preferência, o número 2 ao lado da segunda, e assim sucessivamente, independentemente do partido de cada candidato.

Já o sistema proporcional de lista iniciou-se na Bélgica com o objetivo de que a classe operária fosse realmente representada no parlamento no final do século XIX.

Jairo Nicolau destaca que o sistema proporcional de lista pode ser classificado em quatro espécies, quais sejam: fechada, livre, flexível e aberta. O sistema eleitoral proporcional de lista fechada consiste na possibilidade de o eleitor votar diretamente na legenda, ou seja, o partido político ordena os seus candidatos em listas e as cadeiras recebidas pela agremiação vinculam-se aos primeiros nomes da lista.

A lista livre, modelo utilizado na Suíça, consiste na apresentação ao eleitor de uma lista de candidatos, podendo o eleitorado votar em apenas um partido político. No entanto, o eleitorado possui as opções ainda de votar nos candidatos filiados a qualquer partido, pois o eleitor obtém o direito de votar quantas vezes forem o número de cadeiras disponíveis no Parlamento. Além disso, o eleitor pode até mesmo cumular os seus votos em apenas um candidato.

Por sua vez, a lista flexível é caracterizada pela elaboração de lista ordenada pela agremiação. No entanto, há a possibilidade de o eleitor votar no partido político ou alterar a ordem dos candidatos determinada pelo partido, de acordo com suas preferências.

Por fim, no sistema de lista aberta, o partido não possui competência para apresentar uma lista de preferência ordenada dos candidatos, pois os cidadãos, no exercício da soberania popular, escolhem, por intermédio dos partidos, quais os parlamentares habilitados a representá-los, conforme os ensinamentos de Augusto Aras:

“O partido elabora previamente uma lista de candidatos não ordenada, a fim de que o eleitor vote no candidato da sua preferência, sendo eleitos os candidatos com a maior quantidade de votos individuais. O total de votos recebido pelo partido é utilizado para definir a quantidade de representantes a que terá direito.”

Mesmo a cultura política brasileira evidenciando o individualismo e o personalismo do candidato, é possível perceber que o parlamentar não se elege, na maioria das vezes, apenas com os seus próprios votos, mas depende dos votos da legenda da agremiação qual é filiado, sendo a vaga assim conquistada pelo esforço de todos os candidatos.

Nesse esteio, pode-se verificar que ao utilizar a lista aberta, o Brasil afasta a possibilidade de a agremiação partidária controlar o perfil dos parlamentares eleitos.

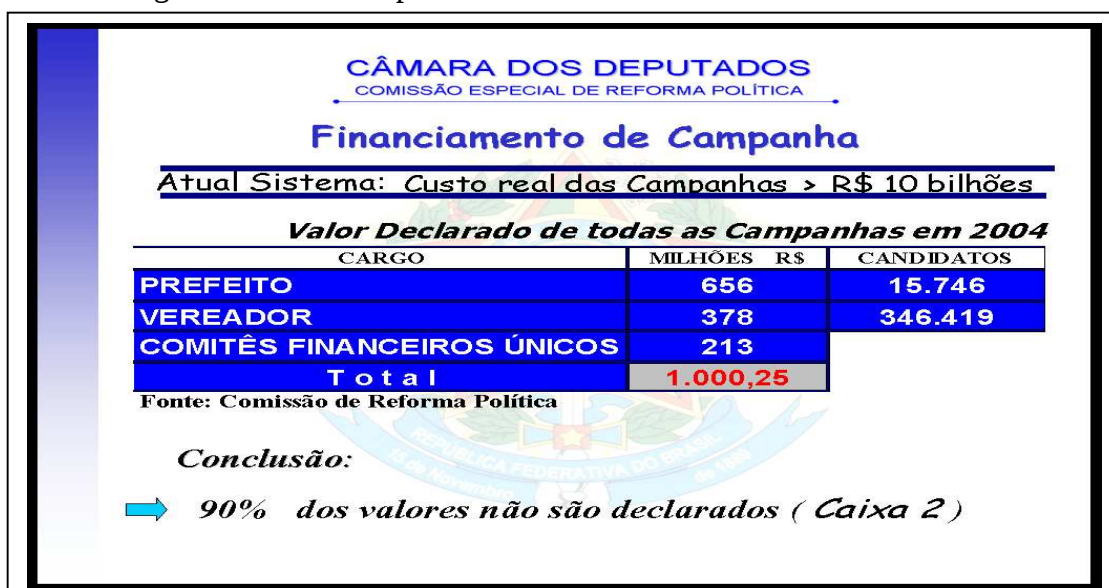
A principal crítica quanto ao sistema proporcional de lista fechada baseia-se na formulação da lista pelo partido político, pois os primeiros lugares da lista sempre constarão os líderes mais antigos da agremiação, ocorrendo o fenômeno da “oligarquização da vida partidária.” Além disso, sustenta-se que esse sistema iria de encontro aos preceitos da cláusula pétrea do voto direto (art. 60, §4º, II, CF), pois haveria uma delegação de vontade do eleitor ao partido político para escolher quem poderia ter maiores condições de ser eleito. Dessa forma, o cidadão não escolheria diretamente o seu representante, perdendo o vínculo eleitor-representante.

Com efeito, não há que se falar em conjugação obrigatória entre financiamento público e sistema proporcional de lista fechada. São institutos que influenciam esferas distintas, não havendo a necessidade de um existir para que o outro possa gerar os seus efeitos. A utilização do financiamento realizado exclusivamente pelo Estado é plenamente possível no atual sistema político adotado no Brasil, pois seria capaz de gerar a independência das agremiações políticas para com a iniciativa privada, da mesma forma que conseguiria promover a equidade na disputa pelo cargo eletivo.

Hoje, o Fundo Partidário, usado em geral na gestão da estrutura partidária, corresponde ao valor aproximado de 1 real por eleitor. Segundo o TSE, em 2008 o Fundo repassou 135,6 milhões/ano aos Partidos Políticos. Com a definição de 6 reais por eleitor em ano eleitoral, este valor seria de 782 milhões/ano, sendo suficiente para custear as campanhas eleitorais e a estrutura partidária.

O valor, numa primeira análise, parece muito alto, contudo, se comparado com estudos apresentados pela Comissão Especial criada em 2003 na Câmara dos Deputados e presidida pelo dep. Alexandre Cardoso - PSB/RJ para discutir a reforma política, teremos uma surpresa e uma constatação. O financiamento público da atividade política tornaria as campanhas mais baratas e, portanto, mais democráticas.

A Comissão Especial sobre a Reforma Política apresentou os seguintes números relativos aos gastos de uma campanha eleitoral.





Multiplicando o repasse anual do novo Fundo Partidário (6 reais por eleitor = 782 milhões/ano) por 2, já que temos eleições a cada dois anos no Brasil, teríamos recursos da ordem de 1,5 bilhão contra os 10 bilhões relativos aos gastos totais da eleição de 2004 – Uma redução de 85% do valor.

Por fim, propomos a alteração do art. 87 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65) em conformidade com a tradição política republicana do nosso país, proibindo a constituição da lista pré-ordenada no processo eleitoral brasileiro contrário a lista fechada porque ela cassa o direito da população de escolher o seu representante, o que será feito a partir de uma lista produzida pelo partido, para dar esse direito aos dirigentes partidários, a 5 ou 6 lideranças que controlam a burocracia partidária porque alguns partidos não têm democracia interna e vão apresentar uma lista fechada para o conjunto da população.

A lista fechada vai dificultar o aparecimento de novas lideranças, de lideranças políticas comprometidas com a renovação, com o novo pensamento, com novos segmentos, porque a lista será controlada pelas direções partidárias. a lista partidária pré-ordenada só contribuirá para reduzir o grau de renovação da política brasileira.

Pelo exposto, conto com o apoio dos nobres pares para aprovação do Projeto de Lei em epígrafe.

Sala das Sessões, em

Dep. Rodrigo Rollemberg
PSB/DF