

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº \_\_\_\_, DE 2017

(Do Sr. Luis Tibé)

Acrescenta os Arts. 17-A e 149-B para instituir o Fundo especial de Financiamento da Democracia e a contribuição sobre os salários de Presidente, Vice-Presidente, Governadores, Vice-Governadores, Prefeitos, Vice-Prefeitos, Senadores, Deputados, Vereadores e ocupantes de cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração nos poderes Executivo e Legislativo, nas três esferas da federação.

Art.1º. A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 17-A. É instituído o Fundo Especial de Financiamento da Democracia, cujo objetivo é prover, aos partidos políticos, os recursos necessários ao custeio das campanhas eleitorais para Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado

Estadual, Deputado Distrital e Vereador e das campanhas para a realização dos plebiscitos e referendos.

§ 1º O Fundo Especial de Financiamento da Democracia será constituído por recursos provenientes de:

I – arrecadação oriunda da contribuição prevista no Art.149-B dessa Constituição;

II – arrecadação oriunda de doações e contribuições que lhe forem destinadas nos termos da legislação vigente;

III – rendimentos gerados pela aplicação de suas disponibilidades;

IV – outras fontes ou origens admitidas em lei.

§ 2º Os recursos que constituírem o Fundo Especial de Financiamento da Democracia serão destinados aos partidos políticos, conforme critérios estabelecidos em lei.

§ 3º A administração do Fundo Especial de Financiamento da Democracia compete ao Tribunal Superior Eleitoral, observadas as diretrizes e as normas por ele estabelecidas em ato próprio, inclusive quanto à forma de destinação de recursos aos partidos políticos e à prestação de contas relativas às despesas com campanhas eleitorais”.

“Art.149-B A União instituirá contribuição sobre os salários do Presidente da República, Vice-Presidente da República, Governadores, Vice-Governadores, Prefeitos, Vice-Prefeitos, Senadores, Deputados federais e estaduais, vereadores e ocupantes de cargo em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração nos poderes Executivo e Legislativo em todas as esferas da Federação, em benefício desses, para o financiamento das campanhas eleitorais, na forma da lei”.

Art. 2º. Esta emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.

### **Justificação**

A questão do financiamento das campanhas políticas aflige e divide opiniões não só no Brasil, mas em diversas partes do mundo. No fundo do debate, residem questões centrais como o risco da “captura” dos poderes constituídos por grupos de interesse e a equidade nas disputas eleitorais<sup>1</sup>.

Por estes e outros motivos, segundo a base de dados do Instituto pela Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA – em inglês), que congrega em torno de 180 países, 68,3% dos países preveem algum tipo de subvenção pública direta a partidos e/ou candidatos<sup>2</sup>, excluindo formas de subvenção indireta e acesso subsidiado à mídia.

No Brasil, o debate acerca do financiamento público de campanhas foi impulsionado pela recente decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4650, que proibiu o financiamento empresarial, bem como pelos crescentes questionamentos em relação à participação de empresas no processo político e governamental.

Se por um lado, no entanto, o financiamento público tem o condão de responder, ao menos parcialmente, aos questionamentos relativos à captura das agências governamentais, às condições mínimas de disputa e aos novos constrangimentos institucionais gerados pela decisão da Suprema Corte, é preciso responder de forma clara e corajosa à sociedade brasileira: de onde virá o dinheiro?

---

<sup>1</sup> A este respeito, ver por exemplo o relatório da OCDE sobre o tema, publicado em 2016 e disponível em <http://www.oecd.org/governance/financing-democracy-9789264249455-en.htm>, consultado em 06 de Setembro de 2017.

<sup>2</sup> <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?id=270>, consultado em 10 de Outubro de 2016.

Essa questão torna-se mais dramática e mais urgente em um contexto de crise e austeridade, no qual milhões de brasileiros encontram-se desempregados e os governos precisam ajustar seus orçamentos, com fortes impactos para os investimentos públicos e os gastos sociais.

Tendo em vista o aludido contexto, esse projeto busca responder à sociedade: a classe política é quem financiará as eleições. Proponho, dessa maneira, a instituição de uma contribuição sobre os salários do Presidente, Governadores, Prefeitos e seus respectivos vices, Senadores, Deputados federais e estaduais, vereadores e ocupantes de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração nos poderes Executivo e Legislativo, em todas as esferas da Federação.

A alternativa prevista busca, dessa maneira, reconhecer os benefícios do financiamento público no que diz respeito à independência em relação ao poder econômico e às condições mínimas de disputa, preservando, porém, o orçamento público, garantindo que nem um único centavo do dinheiro da educação ou da saúde, por exemplo, sejam utilizados para o financiamento de campanhas eleitorais.

Se quisermos de fato virar a página triste do financiamento empresarial no nosso país é preciso sinalizar novos tempos à sociedade brasileira. É preciso, como se diz, “cortar na própria carne” e garantir que o próprio sistema político financie o sistema político. Nesse espírito, deixo à apreciação dos pares uma proposta que a sociedade brasileira será capaz de entender e que nós, a classe política, seremos capazes de defender de cabeça erguida, olhando nos olhos dos nossos eleitores e de todo o povo brasileiro.

Quanto à natureza jurídica da tributação que ora proponho, trata-se de contribuição, cuja a correção doutrinária com o bom direito pode ser melhor compreendida mirando sua própria finalidade. Segundo Geraldo Ataliba<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. Malheiros, 1992, p.171.

*“Outro traço essencial da figura da contribuição, que parece ser encampado – pela universalidade de seu reconhecimento e pela sua importância, na configuração da entidade – está na circunstância de relacionar-se com uma especial despesa, ou especial vantagem referidas aos seus sujeitos passivos (contribuintes)”.*

Em se tratando de contribuição, pensa-se aqui, portanto, de uma espécie destinada a afetação específica, não se enquadrando, portanto, ao princípio da não-afetação, positivado no Art.167, IV, da Constituição Federal. Mais importante que isso, têm-se em mente especial despesa e especial situação dos sujeitos passivos.

Em relação a essa última questão é importante notar que a contribuição aqui estabelecida em nada atinge o princípio da isonomia tributária, inclusive prestigia-o. Antecipo aqui uma preocupação razoável com o texto presente no Art. 150, §2º, que veda que os entes tributantes instituem “tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos e direitos”.

Antes de mais nada, é preciso compreender o sentido da isonomia ou do princípio da igualdade da tributação, positivado no dispositivo indicado. Segundo Sacha Calmon<sup>4</sup>, esse princípio impõe ao legislador:

- a) Discriminar adequadamente os desiguais, na medida de suas desigualdades.
- b) Não discriminar os iguais, que devem ser tratados igualmente.

Ora, temos diante de nós uma despesa especial, que visa custear um tipo de atividade especial: a atividade política. De um modo geral, a isonomia está muito mais protegida quando se tributa apenas as pessoas envolvidas em determinada atividade do que quando se aloca parte do orçamento que a todos

---

<sup>4</sup> CALMON, Sacha. **Curso de Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009, p.239.

beneficia para custear uma atividade específica, o que em si gera maiores desigualdades.

Embora seja verdade que a atividade política, quando bem praticada, interessa a toda a sociedade, é preciso atentar que este é um juízo que precisa ser feito pela sociedade e que hoje, infelizmente, de acordo com as pesquisas de opinião, não tem se mostrado autoevidente. É tão mais prudente quanto equitativo e, portanto, isonômico, buscar dessa maneira que a atividade política se “autofinancie”.

De maneira que não há aqui uma quebra do princípio da isonomia uma vez que se trata de tributo vinculado à despesa especial e que interessa, sobretudo, aos sujeitos passivos e, ao que é mais importante, ao custeio específico de um momento da vida nacional que é essencial para o desenvolvimento de suas próprias atividades profissionais.

É preciso notar ainda que quando a Constituição, no Art.150, §2º, veda o tratamento desigual entre contribuintes ela está se referindo claramente aos que se encontram em situação “equivalente”. A proibição à distinção em razão de ocupação profissional, por consequência, está vinculada a esse pressuposto, ausente neste caso, uma vez que nos encontramos diante de uma situação especialíssima, relativo não a ocupações profissionais ou funções ordinárias, mas à detenção de mandatos populares e suas respectivas assessorias.

Trata-se aqui de ocupações e funções passageiras, temporárias, dotadas de um múnus especial, cujos sujeitos passivos em nada são afetados em suas ocupações permanentes para onde retornarão findos os mandatos, ocupações essas que não serão em nada atingidas, inexistindo, portanto, qualquer discriminação ocupacional. Afinal, a política, como verdadeiro sacerdócio, não deve nunca se tornar profissão, no sentido de substituir o ofício de origem e tornar-se, em si mesma, um meio de subsistência.

No que diz respeito ao dispositivo discutido, aliás, é cristalino o objetivo do constituinte: impedir discriminações entre médicos, advogados, profissionais da construção civil, empregadas domésticas e outras categorias. Não é

razoável pensar que este princípio abarque o custeio da própria atividade profissional por parte dos agentes políticos, que, em tese, são pessoas oriundas das mais diversas profissões para onde, em tese, deveriam retornar aos finais de seus mandatos.

Se aceitamos na legislação pátria uma série de distinções em relação a situações que julgamos especiais, como não aceitar que a classe política, em uma situação especialíssima, arque com os próprios custos de campanha? É essa indagação e esse apelo que faço agora aos pares, apresentando este projeto. Tenho certeza que a razão e a sensibilidade, atrelados à necessidade premente de resolver um problema tão fundamental quanto o financiamento de campanhas, levar-nos-ão à conclusão de que se trata do melhor caminho, o caminho que não onera o orçamento da saúde, da educação e do emprego dos brasileiros.

Sala das Sessões, em            de            de 2017.

Deputado Luís Tibé