



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador JAYME CAMPOS

SF/25458.74789-39

## PROJETO DE LEI N° , DE 2025

Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que *estabelece normas para as eleições*, para destinar recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha a programas de educação cidadã e letramento democrático, sob gestão do Tribunal Superior Eleitoral.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos 16-E e 16-F:

“**Art. 16-E.** Do montante total do Fundo Especial de Financiamento de Campanha estabelecido em cada ano eleitoral, 2% (dois por cento) será destinado ao financiamento de programas e ações suprapartidárias de educação cidadã e letramento democrático, sob gestão do Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º Os recursos de que trata o *caput* destinam-se exclusivamente ao desenvolvimento e implementação de programas de educação cidadã voltados à formação suprapartidária de eleitores conscientes de seus direitos e deveres, e do funcionamento das instituições democráticas;

I – criação, produção e distribuição de materiais educativos sobre o sistema eleitoral brasileiro, o processo democrático e o exercício da cidadania democrática;

II – realização de cursos, seminários, palestras e atividades formativas sobre educação cidadã e participação democrática, abertos à sociedade;

III – capacitação de educadores, gestores escolares, técnicos de secretarias de educação, comunicadores e formadores de opinião em temas relacionados à democracia, à cidadania e ao letramento democrático;

V – desenvolvimento de plataformas digitais, aplicativos e tecnologias educacionais para promoção da educação cidadã;

VI – realização de pesquisas, estudos e diagnósticos sobre educação para a cidadania e participação cidadã no Brasil;

VII – apoio a projetos e iniciativas de organizações da sociedade civil, instituições de ensino e entidades sem fins lucrativos que atuem na promoção da educação cidadã e do letramento político;

VIII – promoção de campanhas de conscientização sobre a importância do voto, da participação cidadã e da integridade da informação eleitoral;

§ 2º É vedada a utilização dos recursos para:

I – promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos;

II – propaganda de partidos políticos ou de candidatos;

III – atividades que caracterizem doutrinação partidária ou ideológica;

IV – financiamento de atividades eleitorais ou campanhas políticas.

§ 3º A gestão dos recursos de que trata o caput será exercida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que disporá sobre:

I – a criação de comitê especializado para a gestão e monitoramento dos recursos;

II - os critérios e procedimentos para apresentação, análise e aprovação de projetos;

III – os mecanismos de execução financeira e prestação de contas;

IV – as diretrizes pedagógicas e metodológicas dos programas de educação cidadã;

V – a forma de monitoramento, avaliação e fiscalização dos projetos aprovados;

VI – a instituição, em caráter obrigatório, de uma comissão consultiva com participação de representantes da sociedade civil, do meio acadêmico e de especialistas em educação cidadã para assessorar na definição de diretrizes e na avaliação de projetos.

§ 4º Para a utilização dos recursos, o Tribunal Superior Eleitoral poderá:

I – executar diretamente programas e ações de educação cidadã, observado o limite máximo de 30% (trinta por cento) do total dos recursos disponíveis;

II – celebrar parcerias, convênios e termos de colaboração com instituições de ensino superior;

III – celebrar parcerias, convênios e termos de colaboração com organizações da sociedade civil e demais entidades especializadas, destinando a elas no mínimo obrigatório 20% (vinte por cento) dos recursos disponíveis;

IV – celebrar parcerias, convênios e termos de colaboração com as seguintes categorias de instituições que desenvolvam projetos publicamente reconhecidos em educação para a cidadania no Brasil, observado o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do total dos recursos disponíveis:

a) o Conselho Nacional de Justiça e os tribunais integrantes do sistema de Justiça nacional;

b) o Conselho Nacional do Ministério Público, o Ministério Público Federal e os Ministérios Públicos Estaduais;

c) a Controladoria-Geral da União e as Controladorias-Gerais estaduais e municipais;

d) o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas estaduais e municipais;

e) as escolas de formação, editoras e gráficas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como as escolas legislativas estaduais e municipais, condicionado seu recurso a atividades formativas e publicações para o público geral com foco exclusivo em cidadania e democracia;

f) a Escola da Defensoria Pública da União e as defensorias públicas estaduais;

g) programas de extensão e centros de pesquisa em educação para a cidadania vinculados a instituições públicas de ensino superior.

§ 5º Na seleção dos projetos e parcerias, o Tribunal Superior Eleitoral observará os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, assegurando processos transparentes, competitivos e orientados à escolha de instituições e iniciativas de notório saber e impacto comprovado em educação cidadã.

§ 6º A cada ano-calendário, deverá ser destinada a aplicação mínima de 5% (cinco por cento) dos recursos em pesquisas, estudos e diagnósticos de monitoramento e avaliação sobre educação cidadã e participação cidadã, podendo esse percentual ser computado cumulativamente nos limites previstos nos incisos I, II, III e IV deste artigo.

§ 7º Os recursos disponibilizados deverão ser integralmente aplicados em ações de formação suprapartidária em cidadania e democracia, direcionadas prioritariamente a estudantes da educação básica, servidores das Secretarias de Educação e profissionais da educação. É vedada a utilização desses recursos para a capacitação de

servidores que não mantenham relação finalística direta com a promoção da educação para a cidadania.

**Art. 16-F.** O Tribunal Superior Eleitoral publicará, até 30 de junho de cada ano subseqüente ao ano eleitoral, relatório circunstanciado sobre a aplicação dos recursos destinados à educação cidadã e ao letramento político, contendo:

I – discriminação de todos os programas, projetos e ações executados ou apoiados;

II – público alcançado, com indicadores quantitativos e qualitativos de impacto;

III – demonstração detalhada da execução financeira dos recursos;

IV – avaliação dos resultados obtidos e dos desafios identificados;

V – recomendações para aperfeiçoamento dos programas de educação cidadã.

*Parágrafo único.* O relatório de que trata o *caput* deverá ser:

I – disponibilizado em portal eletrônico específico do Tribunal Superior Eleitoral, com acesso público e irrestrito;

II – encaminhado ao Congresso Nacional, para conhecimento e acompanhamento;

III – submetido à auditoria pelo Tribunal de Contas da União, no exercício de suas competências constitucionais.”

**Art. 2º** O art. 16-D da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 16-D.** .....

.....

§ 5º Do montante global do Fundo Especial de Financiamento de Campanha definido na forma do art. 16-C, será destinado 2% (dois por cento) aos programas de educação cidadã e letramento democrático de que trata o art. 16-E, antes da distribuição dos recursos remanescentes aos partidos políticos na forma do *caput*.” (NR)

**Art. 3º** O Tribunal Superior Eleitoral editará resolução regulamentando os procedimentos de gestão, execução e fiscalização dos recursos destinados aos programas de educação cidadã e letramento político.

*Parágrafo único.* A resolução de que trata o caput estabelecerá, no mínimo:

- I – critérios objetivos para seleção e aprovação de projetos;
- II – procedimentos para celebração de parcerias e convênios;
- III – normas de prestação de contas e fiscalização;
- IV – indicadores de desempenho e impacto dos programas;
- V – mecanismos de participação e controle social.

**Art. 4º** Os recursos não executados em determinado ano eleitoral serão revertidos ao Tesouro Nacional, vedada sua utilização para outras finalidades.

**Art. 5º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, observado o disposto no art. 16 da Constituição Federal.

## JUSTIFICAÇÃO

A democracia brasileira atravessa um momento de profundas transformações, marcado por desafios sem precedentes relacionados à qualidade da participação política, à proliferação de desinformação, ao crescente distanciamento entre cidadãos e instituições representativas e à erosão da confiança nos processos democráticos. Nesse contexto, a educação cidadã e o letramento político emergem não como luxo pedagógico, mas como necessidade urgente e estratégica para a preservação e o fortalecimento do regime democrático.

O presente Projeto de Lei nasce da convicção de que a democracia não se sustenta apenas por meio de instituições formais, por mais bem estruturadas que sejam, nem exclusivamente pelo financiamento adequado de campanhas eleitorais. A democracia exige cidadãos informados, conscientes de seus direitos e deveres, capazes de participar ativamente dos processos decisórios e de exercer fiscalização sobre o poder público. Exige, em suma, uma cultura democrática sólida, que se constrói por meio da educação política sistemática e de longo prazo.

A proposição que ora submetemos à apreciação desta Casa Legislativa estabelece destinação de 2% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha para programas e ações de educação cidadã e

letramento político, sob gestão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Trata-se de medida ousada, certamente, mas necessária e justificável por múltiplas razões de ordem democrática, institucional e estratégica.

Começemos pela questão do financiamento. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha alcançou, nas eleições de 2022, o montante de aproximadamente R\$ 5 bilhões. A destinação de 2% desse valor representaria investimento da ordem de R\$ 100 milhões em educação cidadã – recurso absolutamente significativo, capaz de financiar programas robustos e de alcance nacional, mas que preserva 98% dos recursos para sua finalidade original de financiamento de campanhas eleitorais. Trata-se, portanto, de percentual que equilibra a necessidade de investimento em formação democrática com a preservação substancial dos recursos destinados às campanhas.

A escolha do percentual de 2% não é arbitrária. Considera-se que esse montante permite ações substantivas em educação cidadã, sem comprometer significativamente a capacidade de financiamento das campanhas eleitorais. É percentual que dialoga, aliás, com outras destinações obrigatórias já existentes no ordenamento jurídico eleitoral, como os 5% do Fundo Partidário que devem ser aplicados em programas de promoção da participação feminina na política. Há, assim, precedente normativo para destinações percentuais dessa inclusive superiores à políticas públicas de fortalecimento democrático.

A opção por alterar o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, em vez do Fundo Partidário, fundamenta-se em razões tanto simbólicas quanto práticas. Do ponto de vista simbólico, vincular recursos eleitorais públicos à educação cidadã reforça a ideia de que o financiamento público de campanhas não serve apenas aos interesses privados dos partidos e candidatos, mas ao interesse público superior de fortalecimento da democracia. Estabelece-se, assim, contrapartida social clara: a sociedade financia campanhas com recursos públicos, mas parte desses recursos retorna diretamente à sociedade na forma de programas de formação democrática.

Do ponto de vista prático, o volume de recursos do FEFC é substancialmente maior que o do Fundo Partidário, o que permite investimento mais robusto em educação cidadã. Ademais, o caráter periódico do FEFC – concentrado em anos eleitorais – harmoniza-se com a lógica de intensificação de ações educativas justamente nos momentos em que o interesse e a atenção da população para temas políticos e eleitorais são mais elevados.

A atribuição da gestão desses recursos ao Tribunal Superior Eleitoral constitui escolha institucional estratégica e bem fundamentada. O TSE possui expertise consolidada na gestão de fundos públicos eleitorais, experiência comprovada na organização de processos complexos, capilaridade nacional por meio dos Tribunais Regionais Eleitorais, legitimidade institucional para atuar na promoção da democracia e independência necessária para assegurar que os recursos sejam aplicados de forma técnica, imparcial e não partidária.

Ademais, o TSE já desenvolve importantes ações de educação para a democracia, como o Programa Justiça Eleitoral nas Escolas, o Programa Eleitor do Futuro e diversas iniciativas de capacitação de eleitores. A presente proposição institucionaliza, fortalece e amplia significativamente essas ações, conferindo-lhes recursos financeiros compatíveis com a magnitude dos desafios enfrentados. Não se trata, portanto, de criar estrutura do zero, mas de potencializar experiência já existente - aproveitando-se, inclusive, da experiência da instituição em distribuição e monitoramento de recursos públicos

O projeto estabelece salvaguardas rigorosas para assegurar que os recursos sejam efetivamente aplicados em educação cidadã, e não desviados para outras finalidades. Veda-se expressamente a utilização dos recursos para promoção pessoal de autoridades, propaganda partidária, doutrinação ideológica ou atividades eleitorais. Estabelecem-se critérios objetivos de gestão, obrigações detalhadas de prestação de contas, auditoria pelo Tribunal de Contas da União e ampla transparência mediante publicação de relatórios circunstanciados e disponibilização de informações em portal eletrônico específico.

A previsão de que o TSE poderá criar comissão consultiva com participação da sociedade civil, do meio acadêmico e de especialistas em educação cidadã assegura que a definição de diretrizes e a avaliação de projetos não ficarão restritas à visão institucional do próprio Tribunal, mas incorporarão contribuições plurais e qualificadas de diversos setores sociais. Trata-se de mecanismo de participação social que fortalece a legitimidade e a qualidade técnica das ações desenvolvidas.

O projeto alinha-se diretamente ao Projeto de Lei nº 4.799, de 2024, de nossa autoria, que institui a Semana Nacional de Educação Cidadã. Aquele projeto estabelece diretrizes nacionais para promoção da educação cidadã; este projeto assegura os recursos financeiros e a estrutura institucional

para implementação efetiva daquelas diretrizes. Há, assim, complementaridade estratégica entre ambas as iniciativas, que conjuntamente representam agenda legislativa coerente de fortalecimento da democracia mediante investimento sistemático em formação política e cidadã.

A sociedade brasileira enfrenta déficit alarmante de letramento político. Pesquisas recorrentes demonstram que parcela expressiva da população desconhece o funcionamento básico das instituições democráticas, não compreende adequadamente o sistema eleitoral, tem dificuldades para identificar desinformação e *de zelar pela integridade da informação*, e manifesta crescente desconfiança em relação aos partidos políticos, ao Congresso Nacional e às instituições representativas. Esse déficit não é mero problema pedagógico abstrato; tem consequências práticas graves para a qualidade da democracia, para a efetividade das políticas públicas e para a própria coesão social.

Cidadãos desinformados são mais suscetíveis à manipulação, menos capazes de fiscalizar o poder público, mais vulneráveis a propostas autoritárias e menos propensos a participar ativamente dos processos democráticos. A educação cidadã, portanto, não é favor que o Estado presta aos cidadãos, mas investimento estratégico na qualidade e na sustentabilidade do próprio regime democrático. É, ademais, compromisso constitucional: o art. 1º, II, da Constituição Federal estabelece a cidadania como fundamento da República; e o art. 205 consagra a educação como direito de todos e dever do Estado, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania.

A destinação de recursos públicos eleitorais para educação cidadã pode, ainda, contribuir para ampliar a legitimidade social do próprio financiamento público de campanhas. É notório que o FEFC enfrenta resistências significativas na opinião pública, com pesquisas demonstrando que parcela majoritária dos brasileiros desaprova o uso de recursos públicos para financiar campanhas eleitorais. Essa desaprovação social compromete a legitimidade do sistema e alimenta narrativas de que "políticos só pensam neles mesmos" e de que "dinheiro público é desperdiçado com política".

Ao vincular parte dos recursos eleitorais a programas de educação cidadã, demonstra-se que o financiamento público serve não apenas aos interesses dos partidos e candidatos, mas ao interesse público de fortalecimento da democracia. Estabelece-se contrapartida social visível e tangível. Essa reorientação simbólica e prática pode contribuir para construir percepção mais

positiva sobre o uso de recursos públicos na política, fortalecendo a legitimidade do sistema como um todo.

Reconhecemos que a presente proposição enfrentará objeções. Argumentar-se-á que alterar a destinação do FEFC implica desvio de finalidade de fundo criado especificamente para financiar campanhas. Responderemos que não se trata de desvio, mas de ampliação finalística: recursos eleitorais públicos servem ao fortalecimento da democracia, objetivo que se realiza tanto pelo financiamento de campanhas quanto pela educação dos cidadãos que participarão do processo eleitoral. A destinação proposta não contradiz, mas complementa e fortalece a finalidade democrática do fundo.

Argumentar-se-á que reduzir em 2% os recursos disponíveis para campanhas prejudicará a igualdade de condições entre candidatos, especialmente os de partidos menores. Responderemos que a redução de 2% é marginal e não compromete significativamente a capacidade de financiamento; que todos os partidos serão igualmente afetados pela redução proporcional; e que cidadãos mais bem informados e conscientes, resultado dos programas de educação cidadã, beneficiarão especialmente candidatos e partidos que apresentem propostas substantivas e qualificadas, independentemente de seu tamanho.

Argumentar-se-á que há risco de que recursos destinados à educação cidadã sejam capturados para fins de propaganda governamental ou partidária. Responderemos que o projeto estabelece vedações expressas, mecanismos robustos de fiscalização, obrigações detalhadas de transparência e auditoria externa pelo TCU, tornando extremamente difícil qualquer tentativa de desvio. Ademais, a gestão pelo TSE – órgão técnico, independente e especializado – e a previsão de participação social na definição de diretrizes constituem salvaguardas adicionais importantes.

Argumentar-se-á que pode haver questionamentos quanto à constitucionalidade da iniciativa parlamentar nessa matéria. Temos consciência dessa discussão, mas entendemos que há argumentos sólidos em favor da constitucionalidade. A matéria é predominantemente eleitoral, não meramente orçamentária; o FEFC foi originalmente criado por iniciativa parlamentar; não há criação de despesa, mas redirecionamento interno de recursos já alocados; e a definição de políticas públicas de fortalecimento democrático pertence legitimamente à esfera de competência do Poder Legislativo. Ainda que eventual questionamento venha a ocorrer, o debate jurídico e político suscitado

pela tramitação desta proposição já terá cumprido função relevante de colocar o tema da educação cidadã no centro da agenda pública.

Porque esta é, afinal, dimensão fundamental da presente iniciativa: dar visibilidade ao tema da educação cidadã e do letramento político, mobilizar o debate público sobre a importância da formação democrática, e construir consenso social e político em torno da necessidade de investimento substantivo nessa área. Mesmo que a tramitação seja longa, mesmo que a proposta seja modificada durante o processo legislativo, mesmo que enfrente resistências, o simples fato de estar em discussão já contribui para sensibilizar a opinião pública, os formadores de opinião, os educadores e os gestores públicos para a urgência do tema.

Vivemos momentos desafiadores para as democracias em todo o mundo. Em diversos países, inclusive em democracias consolidadas, observam-se fenômenos preocupantes: crescimento de movimentos antidemocráticos, proliferação de desinformação em escala industrial, erosão da confiança nas instituições, polarização extrema e dificuldades crescentes de construção de consensos mínimos. O Brasil não está imune a esses desafios. Ao contrário, há sinais claros de que enfrentamos problemas similares, potencializados por nossas próprias fragilidades históricas.

Diante desse quadro, não podemos permanecer inertes. Não basta lamentar a crise da democracia ou celebrar ritualisticamente suas virtudes abstratas. É necessário agir concretamente para fortalecer as bases sociais e culturais do regime democrático. E essas bases se constroem, fundamentalmente, por meio da educação. A educação cidadã não é panaceia que resolverá todos os problemas da democracia brasileira, mas é componente absolutamente indispensável de qualquer estratégia séria de fortalecimento democrático.

Países com democracias mais saudáveis e participativas investem consistentemente em educação cidadã desde a infância. Na Escandinávia, na Alemanha, no Canadá, programas robustos de formação cidadã fazem parte do currículo escolar regular e de iniciativas públicas permanentes. Esses países colhem resultados na forma de cidadãos mais bem informados, mais participativos, mais capazes de exercer fiscalização sobre o poder público e mais resistentes a tentativas de manipulação. O Brasil precisa trilhar caminho similar, adaptado às nossas especificidades, mas igualmente comprometido com a formação política de qualidade.

A presente proposição representa passo concreto e substantivo nessa direção. Estabelece fonte estável e significativa de recursos para educação cidadã, vinculando-a simbolicamente ao financiamento público de campanhas. Atribui a gestão a instituição técnica, independente e experiente. Estabelece diretrizes claras, salvaguardas rigorosas e mecanismos de transparência e fiscalização. Dialoga com outras iniciativas legislativas voltadas ao mesmo objetivo. E, fundamentalmente, coloca o tema no centro do debate público, mobilizando atenção e construindo consenso sobre sua importância.

O Senado Federal, como Casa representativa dos estados da Federação e como espaço privilegiado de reflexão sobre os grandes temas nacionais, tem responsabilidade especial de liderar esse debate. A educação cidadã não é tema partidário, não divide esquerda e direita, não opõe governo e oposição. É tema nacional, que interessa a todos os que acreditam na democracia e desejam seu fortalecimento. É tema sobre o qual podemos e devemos construir consensos suprapartidários, porque está em jogo o futuro da própria democracia brasileira.

Em face do exposto, confiamos que esta Casa Legislativa, sensível à gravidade dos desafios que a democracia enfrenta e cônica de sua responsabilidade histórica, acolherá favoravelmente a presente iniciativa, aperfeiçoando-a no debate parlamentar e conferindo-lhe a aprovação que os interesses superiores da Nação e as exigências do regime democrático reclamam. O Brasil não pode esperar. A democracia não pode esperar. Cidadãos informados e conscientes não são luxo para tempos de bonança, mas necessidade urgente para tempos de crise. E é essa necessidade que o presente Projeto de Lei busca atender.

Sala das Sessões,

Senador JAYME CAMPOS