



PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 267, de 2011, dos Senadores José Sarney e Francisco Dornelles, que acrescenta os arts. 13-A e 48-A à Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir cláusula de desempenho para fins de funcionamento parlamentar e de acesso gratuito ao rádio e à televisão, e o Projeto de Lei do Senado nº 29, de 2011, do Senador Alvaro Dias, que altera o inciso II do § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para excluir do cálculo do tempo de propaganda no rádio e na TV dos candidatos de coligação, o tempo correspondente aos partidos que não lançam candidatos aos cargos em disputa.

RELATOR: Senador **PEDRO TAQUES**

I – RELATÓRIO

Os projetos acima numerados e ementados foram originariamente distribuídos nesta Comissão ao Senador Vital do Rego que apresentou o seu relatório no dia 05 de julho de 2011. Em 6 de julho daquele mês fui designado Relator ad hoc. As matérias sofreram pedidos de vistas e foram retiradas de pauta até que seguiram ao meu Gabinete para reexame em 17 de agosto de 2011.

Por fiel, passo a reproduzir o Relatório apresentado pelo Senador Vital do Rego:



“Vêm à análise desta Comissão os Projetos de Lei do Senado (PLS)nº 29, de 2011, do Senador ALVARO DIAS, e nº 267, de 2011, de autoria dos Senadores JOSÉ SARNEY e FRANCISCO DORNELLES, cujas ementas estão acima transcritas.

O PLS nº 267, de 2011, altera a Lei dos Partidos Políticos, para estabelecer cláusula de desempenho para fins de funcionamento parlamentar e de acesso gratuito ao rádio e à televisão. Nos termos do referido projeto, o funcionamento parlamentar será concedido nos seguintes termos:

a) terá direito a funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados o partido político que, em cada eleição para aquela Casa Legislativa eleger e manter filiados no mínimo três representantes de diferentes Estados;

b) a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados disporá sobre o funcionamento parlamentar da representação partidária conferida ao partido que possuir representação eleita ou filiada em número inferior ao referido na alínea anterior.

Com relação ao acesso gratuito ao rádio e à televisão (propaganda partidária), o projeto prevê o seguinte:

a) ao partido que tenha obtido o direito a funcionamento parlamentar, ou seja, que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados eleja e mantenha filiados no mínimo três representantes de diferentes Estados, fica assegurada a realização anual de um programa, em cadeia nacional, com a duração de dez minutos;

b) ao partido que eleja, para a Câmara dos Deputados, representante em no mínimo cinco Estados e obtenha um por cento dos votos apurados no país, não computados os brancos e os nulos, e que tenha eleito representante na eleição anterior, fica assegurada:

1- a realização de um programa em cadeia nacional, com a duração de dez minutos por semestre;

2- a utilização, em rede nacional, de vinte minutos por semestre em inserções de trinta segundos ou um minuto; e 3- a utilização de vinte



minutos por semestre, em inserções de trinta segundos ou um minuto, nas emissoras dos Estados.

c) aos demais partidos fica assegurada a realização de um programa em cadeia nacional em cada semestre, com a duração de cinco minutos.

Os autores defendem a necessidade da manutenção de cláusula de desempenho, uma vez que a medida dificulta a excessiva fragmentação do Poder Legislativo, em prol da governabilidade e representa uma forma de otimizar a aplicação dos recursos públicos utilizados no financiamento da atividade dos partidos políticos.

Esclarecem também que se optou por tornar permanentes as regras transitórias da Lei dos Partidos Políticos adotadas temporariamente pelo Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que tais normas consagram a cláusula de desempenho sem afrontar a liberdade de formação de partidos consagrada pela Constituição Federal.

A proposição não recebeu emendas no prazo regimental.

Por força da aprovação do requerimento nº 607, de 2011, em 16 de junho de 2011, o PLS nº 267, de 2011, passou a tramitar em conjunto com o PLS nº 29, de 2011, que passamos a relatar.

O PLS nº 29, de 2011, altera a Lei nº 9.504, de 1997 (Lei das Eleições), para determinar que dois terços do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão serão distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do tempo dos partidos que contam com candidatos nessa eleição.

Atualmente, a Lei das Eleições estabelece que, no caso de coligação, será considerado o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.

Na justificção, o autor alerta para o fato de que a regra atual de distribuição do tempo de propaganda partidária, especialmente dos candidatos a cargos majoritários, estimula a formação de alianças partidárias mais



amplas, com vistas a propiciar um tempo de antena maior para o candidato majoritário, em detrimento do pluralismo e de um maior debate político.

Sustenta que o projeto visa impedir a “colonização” do tempo de TV e rádio de alguns partidos por outros que lançam candidatos, bem como retirar incentivos para eventuais negociações pouco republicanas entre partidos, desprovidas de conteúdo político e ideológico.

A proposição não recebeu emendas”.

II – ANÁLISE

A competência terminativa para o exame das matérias nos termos dos arts. 91, 92 e 101, II, “d” do Regimento Interno do Senado Federal cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Não há vícios de natureza constitucional, legal ou mesmo regimental nos projetos. A Constituição Federal confere competência privativa à União para legislar sobre direito eleitoral, bem como confere a competência ao Congresso Nacional para dispor sobre essa matéria, nos termos dos arts. 22, I, e 48, caput.

A técnica legislativa não merece reparos.

O Projeto de Lei do Senado nº 267, de 2011, é oriundo da Comissão temporária que examinou os projetos de reforma política, da qual tive a honra de participar.

A cláusula de desempenho fixada pelo projeto não cria obstáculos ao exercício do mandato e portanto não afetam os princípios constitucionais da democracia e do pluripartidarismo. Impõe sim, restrições ao funcionamento parlamentar e ao tempo de propaganda partidária gratuita, mas dentro dos parâmetros estabelecidos no art. 17, IV e § 3º, da Constituição Federal. Tal restrição entretanto está mitigada em relação à lei atual declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal e pretende atender princípio da proporcionalidade e da razoabilidade de forma a garantir a representação e o funcionamento da representação das minorias, bem como garantir, tempo razoável à divulgação de seus programas.



Nesse sentido, o projeto concede direito de funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados aos partidos que, em cada eleição para aquela Casa Legislativa, elejam e mantenham filiados no mínimo três representantes de diferentes Estados. Em virtude dessa restrição bastante razoável, ele não inviabiliza a atuação parlamentar dos partidos que não alcançarem as metas legais, pois prevê que a Mesa Diretora daquela Casa disponha sobre funcionamento parlamentar das outras agremiações.

Sobre o tempo de propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão, o projeto prevê a concessão de tempo a todos os partidos, de forma a garantir o direito de manifestação política das minorias, conferindo maior tempo de antena às agremiações que tenham elegido maior número de representantes na Câmara dos Deputados.

O PLS nº 267, de 2011, como dito, procura adequar as exigências legais acerca do funcionamento dos partidos e distribuição de direitos televisivos, respeitando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, violados pela legislação a ser aplicada nas eleições de 2007, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADINs nºs 1.351 e 1.354.

Com efeito, foram as exigências legais consideradas impróprias ao conjunto do sistema constitucional partidário eleitoral foram as seguintes:

a) concediam direito a funcionamento parlamentar apenas aos partidos que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtivessem o apoio de, no mínimo cinco por cento dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento de cada um deles (art. 13 da Lei nº 9.096, de 1995);

b) asseguravam aos partidos sem direito a funcionamento parlamentar somente um programa em cadeia nacional com a duração de dois minutos, em cada semestre (art. 48 da Lei nº 9.096, de 1995);

c) determinavam a repartição de noventa e nove por cento do Fundo Partidário apenas aos partidos com direito a funcionamento parlamentar (art. 41 da Lei nº 9.096, de 1995).

Na mesma ocasião, o STF determinou que fossem aplicados dispositivos transitórios da Lei dos Partidos Políticos (arts. 56 e 57) até que o



Congresso Nacional legislasse sobre a matéria, entendimento que foi reafirmado no julgamento da Reclamação nº 5.098.

Com base nessa decisão, o Tribunal Superior Eleitoral regulamentou o acesso gratuito ao rádio e à televisão pelos partidos na Resolução nº 22.503, de 2008.

As determinações do STF e do TSE foram reproduzidas no projeto sob exame, com o objetivo de incorporá-las definitivamente ao nosso ordenamento jurídico. Convém assinalar que o PLS não trata da distribuição do Fundo Partidário, uma vez que a matéria já foi regulamentada pela Lei nº 11.459, de 21 de março de 2007.

Já o PLS nº 29, de 2011, de autoria do Senador Alvaro Dias, visa coibir a soma dos partidos coligados na eleição para fins de estabelecimento do tempo de propaganda eleitoral nas eleições majoritárias, restringindo o acúmulo desse tempo aos partidos com candidato a titular ou a vice. O Projeto merece igualmente nosso acolhimento.

Nos termos da legislação atual, havendo coligação para as eleições majoritárias, soma-se o tempo de propaganda eleitoral a que faz jus todos os partidos da coligação, ainda que haja apenas um candidato a titular e outro a vice, o que aumenta consideravelmente esse tempo. Conforme assinalado na justificação, esta regra estimula alianças eleitorais efêmeras, desprovidas de conteúdo ideológico, enfraquecendo o debate político e afetando o pluralismo, princípio maior que passa a ser usado apenas para fins eleitoreiros, desprovido de qualquer razão republicana e, quiçá, com alianças forjadas por razões econômicas e trocas de favores.

Portanto, a desconsideração dos partidos coligados que não lançaram candidato a titular ou a vice, na definição do tempo de propaganda eleitoral, como previsto no PLS nº 29, de 2011, representa avanço significativo em nosso sistema eleitoral.

Diante da impossibilidade regimental de aprovação de ambos os projetos e considerando o disposto nos arts. 164 e 334 do Regimento Interno, ofereço emendas ao PLS nº 267, de 2011, as quais incorporam, com ajustes de redação, o teor do PLS nº 29, de 2011, considerando prejudicada esta última proposição.



III – VOTO

Do exposto, o voto é pela e pela prejudicialidade do Projeto de Lei do Senado nº 29, de 2011, em face de sua incorporação em emenda aditiva ao PLS 267, de 2011, e pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 267, de 2011, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 267, de 2011, a seguinte redação:

“Acrescenta os arts. 13-A e 48-A à Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir cláusula de desempenho para fins de funcionamento parlamentar e de acesso gratuito ao rádio e à televisão, e altera o inciso II do § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para excluir, do cálculo do tempo de propaganda no rádio e na TV dos candidatos de coligação, o tempo correspondente aos partidos que não lançam candidatos ao cargo em disputa.”

EMENDA Nº - CCJ

O art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 267, de 2011, passa a vigorar com a seguinte redação, renumerando-se o atual art. 2º:

“Art. 2º O inciso II do § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 47.....

§ 2º.....



II- 2/3 (dois terços), proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes dos partidos que tenham candidatos na respectiva eleição.” (NR).

Sala da Comissão, 24 de agosto de 2011

Senador Eunício Oliveira Presidente

Senador Pedro Taques Relator



IV – DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na 42ª Reunião Ordinária, realizada no dia 24 de agosto, aprova o PLS nº 267, de 2011; rejeita as Emendas de relator, bem como a Emenda do Senador Antonio Carlos Valadares; e aprova a Declaração de Prejudicialidade do PLS nº 29, de 2011, relatados pelo Senador Pedro Taques.

Senador **PEDRO TAQUES**
Relator

Senador **EUNÍCIO OLIVEIRA**
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania