



PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 140, de 2012, do Senador Cristovam Buarque, que *altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para criar o Fundo Republicano de Campanha e dispor sobre as doações e contribuições de pessoas físicas e jurídicas para as campanhas eleitorais.*

RELATOR: Senador **SÉRGIO SOUZA**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 140, de 2012, de autoria do ilustre Senador Cristovam Buarque, que altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para criar o Fundo Republicano de Campanha e dispor sobre as doações e contribuições de pessoas físicas e jurídicas para as campanhas eleitorais.

Nesse sentido, o projeto acrescenta à Lei das Eleições os arts. 22-B a 22-F, que estabelecem o seguinte:

a) as doações e contribuições de pessoas físicas e jurídicas aos candidatos serão divididas em três partes iguais: um terço permanece na conta de campanha do candidato; um terço é enviado para as contas do partido político a que pertence o candidato; e o terço restante é enviado ao Fundo Republicano de Campanha, para custeio da campanha de todos os candidatos registrados nas eleições;

b) o Fundo Republicano de Campanha destina-se ao financiamento das campanhas eleitorais e é constituído por um terço das doações e contribuições às campanhas dos candidatos, partidos e coligações; doações de pessoas físicas e jurídicas; e dotações orçamentárias;



c) os recursos do Fundo Republicano de Campanha serão divididos de forma equitativa entre todos os candidatos inscritos na eleição, conforme regulamentação do Tribunal Superior Eleitoral;

d) os candidatos usarão os recursos devidos do Fundo Republicano de Campanha mediante o pagamento, por parte da administração do Fundo, de fornecedores de bens e serviços utilizados na campanha eleitoral;

e) o descumprimento das normas acima citadas sujeita o candidato responsável à cassação do registro ou do diploma, observado o rito do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990 (Lei das Inelegibilidades).

O projeto altera, ainda, os arts. 23 e 81 da Lei das Eleições, que tratam das doações para campanhas eleitorais por parte de pessoas físicas e jurídicas, de forma a compatibilizá-los com as novas disposições acerca da destinação de tais doações.

Na justificação, o autor defende que o projeto pretende reduzir a desigualdade de condições de competição motivada pelo poder econômico, fortalecer as finanças partidárias e aprimorar o controle de gastos e desvios de recursos de campanha.

O projeto será apreciado por esta Comissão e, posteriormente pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última a decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão opinar sobre o mérito da proposição, nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal.

O projeto é louvável, porquanto pretende reduzir a influência do poder econômico nas eleições ao impor que parte dos valores doados por pessoas físicas e jurídicas seja recolhida ao Fundo Republicano de Campanha para distribuição entre todos os candidatos a cargos eletivos.

Penso que esse projeto constitui uma sinalização para que no futuro, mais amadurecidos e conscientizados com relação a esse tema de tanta relevância, venhamos a adotar o financiamento exclusivamente público em nossas campanhas eleitorais. Afinal, esta medida certamente promoverá a redução dos gastos de campanha, o fim do abuso do poder econômico nas eleições e o maior controle dos recursos utilizados, contribuindo para o fim da utilização de recursos não contabilizados, ou seja, o “caixa dois”.



Todavia, considerando o contexto político e econômico atual, acredito que as alterações nas regras de financiamento privado de campanhas devem ser dar de forma moderada, de modo a permitir a ampla participação da sociedade civil nos rumos da política e a evitar a interferência excessiva na liberdade da iniciativa privada.

Assim, penso que a destinação de apenas um terço das doações de pessoas físicas e jurídicas ao candidato, ficando o percentual restante destinado, igualmente, ao partido político a que ele pertence e ao Fundo Republicano de Campanha, poderá reduzir significativamente o número de doações, uma vez que na cultura eleitoral do Brasil, prevalece ainda um modelo de doação “personalizado”.

Desse modo, proponho que quarenta e cinco por cento das doações sejam destacadas para compor o Fundo Republicano, permanecendo os demais cinquenta e cinco por cento com o candidato contemplado com a doação, excluindo-se do projeto a destinação de parte dessa doação para o partido político a que pertence o candidato. Levando em conta que, em nosso substitutivo, estamos determinando que caberá ao Tribunal Superior Eleitoral a administração do Fundo Republicano, justifico esta exclusão observando os critérios já estabelecidos no art. 41-A da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Assim, futuramente, teremos condições de avaliar as vantagens da medida para o nosso processo eleitoral e poderemos caminhar progressivamente para o fim do financiamento privado nas eleições.

Sugiro, ainda, as alterações que se seguem, que visam aperfeiçoar o projeto e compatibilizá-lo integralmente com as normas da Lei nº 9.504, de 1997.

No que se refere aos mecanismos de controle e fiscalização das despesas e do financiamento de campanha previstos na Lei nº 9.504, de 1997, entendo ser conveniente alterar o art. 22 da referida Lei, que trata da obrigatoriedade de abertura de conta bancária para registro de todo o movimento financeiro da campanha, para determinar que a referida conta seja utilizada também para envio ao Fundo Republicano de parte das doações recebidas.

O PLS prevê, ainda, que o Fundo Republicano receberá dotações orçamentárias, sem especificar o valor. Proponho a destinação ao Fundo Republicano de Campanha, nos anos em que se realizarem eleições, de dotação orçamentária consignada ao TSE e correspondente ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior, multiplicado por R\$ 7,00 (sete reais), em valor de janeiro de 2011. A medida ora proposta incorpora disposição prevista no PLS nº 268, de 2011, que teve origem nos trabalhos da Comissão de Reforma Política criada pelo Presidente José Sarney.



Acredito que o grande aporte de recursos públicos nas campanhas eleitorais conduzirá a uma menor dependência dos candidatos em relação à captação de recursos privados e, portanto, à redução do abuso do poder econômico nas eleições.

Outra medida que acrescento ao projeto, com o objetivo de limitar a força do financiamento privado nas eleições, é a fixação dos limites totais de gastos pelos candidatos a cargos eletivos. A Lei das Eleições, no art. 17-A, determina que a lei estabeleça tais limites a cada eleição, caso contrário a tarefa será repassada a cada partido político. No entanto, como sabemos, é grande a dificuldade de se encontrar consenso nas Casas Legislativas no tocante às matérias eleitorais e de se aprovar leis sobre o tema. Por essa razão, proponho os seguintes limites de gastos pelos candidatos a cargo eletivos, a serem calculados e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral:

a) nas eleições majoritárias, a média dos gastos dos candidatos ao mesmo cargo eletivo nos dois últimos pleitos;

b) nas eleições proporcionais, a média dos gastos dos candidatos eleitos para o mesmo cargo eletivo nos dois últimos pleitos.

Portanto, o valor total arrecadado e gasto na campanha por candidato, somadas as doações de pessoas físicas e jurídicas e o montante do Fundo Republicano de Campanha repassado pelo respectivo partido, não poderá superar o limite divulgado pela Justiça Eleitoral. Desse modo, eventuais valores que excederem esse limite ficarão retidos no Fundo Republicano para distribuição nas eleições subsequentes.

O projeto também determina a distribuição dos recursos do Fundo Republicano de Campanha de forma equitativa entre todos os candidatos inscritos na eleição. Entendo, contudo, que tal regra deve ser alterada. Afinal, em uma eleição geral, em que cargos de Presidente da República, Governador, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital estejam em disputa, não nos parece conveniente que todos os candidatos, inclusive de partidos de menor expressão, recebam do Fundo Republicano exatamente a mesma quantia para realização de sua campanha eleitoral, cujo âmbito de atuação varia bastante conforme o tamanho da circunscrição, que pode restringir-se a um Estado ou alcançar todo o país.

Sobre o tema, cabe ressaltar que grande parte dos países democráticos que adotam alguma forma de financiamento público de campanhas eleitorais, utiliza, como critério de distribuição desses recursos, o desempenho eleitoral ou representação legislativa.



Sugiro, portanto, que os recursos arrecadados pelo Fundo Republicano sejam distribuídos pelo TSE conforme a regra de divisão dos recursos do Fundo Partidário, qual seja, 5% (cinco por cento) em partes iguais entre todos os partidos registrados no TSE e 95% (noventa e cinco por cento) na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Tendo em vista que o PLS é omissivo com relação à responsabilidade pela administração do Fundo Republicano de Campanha, proponho que tal atribuição seja conferida ao TSE, Corte já encarregada de administrar o Fundo Partidário.

O art. 22-E do PLS também deve ser suprimido, de forma a permitir o repasse aos beneficiários dos recursos do Fundo Republicano de Campanha diretamente em dinheiro, nas contas bancárias devidas. Embora se pretenda, com a medida ali prevista, controlar os gastos e reduzir os desvios de recursos de campanhas eleitorais, dificilmente esse será o resultado. Afinal, deixar a cargo do TSE a tarefa de proceder ao pagamento das despesas de campanha dos candidatos a cargos eletivos em todo o país inviabilizaria o regular e tempestivo andamento das atividades de campanha eleitoral de todos os candidatos. Basta lembrar que nas eleições de 2010 foram registrados cerca de 22.500 (vinte e dois mil e quinhentos) candidatos. Já nas eleições municipais de 2008, cerca de 380.000 (trezentos e oitenta mil) candidatos disputaram cargos eletivos.

Entendo, portanto, que o papel do TSE, que ficará responsável pela administração do Fundo Republicano de Campanha, deve ser limitado ao recebimento dos recursos do Fundo e correspondente repasse em dinheiro aos destinatários no prazo de 48 horas.

Desse modo, a exemplo do que hoje ocorre com o Fundo Partidário, o Tribunal Superior Eleitoral ficará encarregado do recebimento dos valores destinados ao Fundo Republicano de Campanha e repasse aos órgãos nacionais dos partidos, que atualmente totalizam 30 (trinta), na forma dada pelo art. 41-A da Lei nº 9.096, de 1995. Por sua vez, a divisão das cotas desse Fundo ficará a cargo de cada partido, que o fará em conformidade com o disposto no respectivo estatuto (art. 15, VIII, da Lei nº 9.096, de 1995).

É relevante aproveitar o ensejo, em que se discutem e se propõem mecanismos de aperfeiçoamento do processo eleitoral, para integramos ao texto do PLS nº 140, de 2012, as medidas propostas pelo ilustre Senador Eduardo Suplicy no PLS nº 280, de 2012, que objetivam adotar mecanismos de transparência nas eleições. Dessa forma, proponho a incorporação de três idéias centrais do mencionado PLS:



a) a divulgação diária, e não mais mensal, em sítio eletrônico criado pela Justiça Eleitoral, de relatório que discrimine não apenas os recursos recebidos para financiamento de campanha, mas também o nome dos doadores, os respectivos valores doados e os gastos realizados;

b) a cassação do registro do candidato que descumprir as normas do item *a*; e

c) a possibilidade de suspensão do repasse de quotas do Fundo Partidário por desaprovação total ou parcial de contas de candidato mesmo quando a prestação de contas for julgada pelo órgão competente após cinco anos de sua apresentação.

Como sustenta na justificação o Senador Eduardo Suplicy, o conhecimento dessas informações propiciará ao eleitor avaliar a compatibilidade dos recursos financeiros que recebem os candidatos e os gastos que realizam durante a campanha eleitoral com o objetivo de divulgar e promover a sua candidatura. Desse modo, pode o cidadão ter os esclarecimentos quanto ao comportamento de cada candidato em termos de compromisso com a verdade e a dimensão da influência do poder econômico em sua candidatura.

E em caso de desistência de candidato, este deve prestar contas ao TSE relativamente às despesas realizadas até então, devendo o saldo dos valores recebidos ser devolvido e reintegrado ao Fundo Republicano de Campanha, à exceção dos valores percebidos pelo partido em razão da distribuição da dotação orçamentária e repassados aos respectivos candidatos. Afinal, tais valores pertencem originariamente aos partidos, independentemente do número de candidatos aos cargos eletivos, e são repassados aos seus candidatos.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 140, de 2012, na forma do seguinte substitutivo:



EMENDA Nº – CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 140, DE 2012

Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para criar o Fundo Republicano de Campanha e alterar as regras sobre doações e contribuições de pessoas físicas e jurídicas para as campanhas eleitorais.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 22-B a 22-F:

“Art. 22-B. As doações e contribuições de pessoas físicas e jurídicas aos candidatos serão distribuídas na seguinte conformidade:

I- 55% (cinquenta e cinco por cento) do montante doado permanecerá na conta do candidato que recebe a contribuição;

II- 45% (quarenta e cinco por cento) do montante doado será encaminhado ao Fundo Republicano de Campanha, para custeio da campanha dos candidatos registrados no pleito, na forma do art. 22-E.

Parágrafo único. O candidato deverá, em até 48 (quarenta e oito) horas após o recebimento da doação ou contribuição, encaminhar ao Fundo Republicano de Campanha a parcela estabelecida no inciso II.”

“Art. 22-C. O Fundo Republicano de Campanha destina-se ao financiamento das campanhas eleitorais e é constituído por:

I- 45% (quarenta e cinco por cento) das doações e contribuições de pessoas físicas e jurídicas às campanhas eleitorais de candidatos, nos termos do inciso II do art. 22-B;

II- doações de pessoas físicas e jurídicas a ele direcionadas;

III- dotações orçamentárias consignadas ao Tribunal Superior Eleitoral, nos anos em que se realizarem eleições, correspondentes ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior, multiplicado por R\$ 7,00 (sete reais), em valor de janeiro de 2011.”

“Art. 22-D A administração do Fundo Republicano de Campanha caberá ao Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º Os recursos a que se refere o inciso III do art. 22-C serão depositados no Banco do Brasil em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral em quatro parcelas mensais, iguais e



sucessivas, até o dia vinte de cada mês, a partir de maio, e serão repassados aos partidos no prazo de cinco dias da data do depósito.

§ 2º Os recursos a que se referem os incisos I e II do art. 22-C serão repassados aos partidos no prazo de quarenta e oito horas do depósito.”

“**Art. 22-E.** Os recursos do Fundo Republicano de Campanha serão distribuídos aos órgãos nacionais dos partidos políticos, observados os critérios estabelecidos no art. 41-A da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Parágrafo único. Os recursos recebidos nos termos do *caput* serão distribuídos entre as diversas eleições e respectivos candidatos conforme critérios definidos pelo partido político e aplicados exclusivamente nas campanhas eleitorais.”

“**Art. 22-F.** Em caso de desistência de candidatura, os valores recebidos e não utilizados terão a seguinte destinação:

I- os valores correspondentes às doações de pessoas físicas e jurídicas reverterão ao Fundo Republicano de Campanha;

II- os valores recebidos do partido ao qual o candidato é filiado reverterão ao partido respectivo.”

Art. 2º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 25-A:

“**Art. 25-A.** O candidato que descumprir as normas constantes do art. 22-B ou do § 4º do art. 28 desta Lei fica sujeito à cassação do registro ou do diploma, observado o rito do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.”

Art. 3º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 18.** Em cada eleição, os limites de gastos de campanha por candidatura serão os seguintes:

I- nas eleições majoritárias, a média dos gastos declarados pelos candidatos ao cargo em disputa nas duas últimas eleições;

II- nas eleições proporcionais, a média dos gastos declarados pelos candidatos eleitos para o cargo em disputa nas duas últimas eleições.

§ 1º Caberá ao Tribunal Superior Eleitoral calcular os valores a que se refere o *caput* e conferir ampla publicidade a essas informações.

§ 2º Gastar recursos além dos valores fixados nos termos deste artigo sujeita o responsável ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.” (NR)



“**Art. 20.** O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha, usando recursos repassados pelo comitê, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário e do Fundo Republicano de Campanha, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, na forma estabelecida nesta Lei.” (NR)

“**Art. 22.** É obrigatório para o partido e para os candidatos abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha, inclusive o repasse dos valores devidos ao Fundo Republicano de Campanha, na forma do art. 22-B.

.....” (NR)

“**Art. 23.** Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei, em especial o art. 22-B.

.....” (NR)

“**Art. 25.**

Parágrafo único. A sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário, por desaprovação total ou parcial da prestação de contas do candidato, deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) mês a 12 (doze) meses, ou por meio do desconto, do valor a ser repassado, na importância apontada como irregular.” (NR)

“**Art. 28**

.....

§ 4º Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante a campanha eleitoral, a divulgar diariamente, pela rede mundial de computadores (internet) e em sítio eletrônico criado pela Justiça Eleitoral para esse fim, relatório discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, os nomes dos doadores e os respectivos valores doados, bem como os gastos que realizarem.” (NR)

“**Art. 81.** As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações, observado o disposto nesta Lei, em especial o art. 22-B.

.....” (NR)

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

Art. 5º Ficam revogados os arts. 17-A e 79 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.



SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

, Presidente

, Relator