

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 268, de 2011, que *dispõe sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais e dá outras providências* (tramita em conjunto com o Projeto de Lei do Senado nº 373, de 2008, que *acrescenta inciso ao § 4º do art. 23 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, de modo a permitir a doação de recursos financeiros para campanhas eleitorais por meio de cartões de pagamento*).

RELATOR: Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 268, de 2011, de iniciativa dos Senadores José Sarney e Francisco Dornelles, pretende instituir o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais, conforme expressa o seu art. 1º.

Nesse sentido, o art. 2º da proposição pretende acrescentar § 3º ao art. 38 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), para estabelecer que nos anos em que se realizarem eleições, serão consignadas ao Tribunal Superior Eleitoral dotações orçamentárias correspondentes ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior, multiplicado por sete reais, em valor de janeiro de 2011, ampliando de forma expressiva os recursos destinados ao fundo partidário nos anos eleitorais.

Ademais, o mesmo art. 2º propõe o acréscimo de § 4º ao mesmo art. 38 para consignar que os recursos orçamentários calculados na forma do § 3º serão aplicados exclusivamente nas campanhas eleitorais, pelos partidos políticos e respectivos candidatos.

Por sua vez, o art. 3º estatui que os recursos referidos no art. 2º serão distribuídos nos termos do art. 41-A da Lei dos Partidos Políticos, ou seja, cinco por cento em partes iguais a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e noventa e cinco por cento de acordo com a votação de cada partido na última eleição para a Câmara dos Deputados.

Outrossim, o art. 4º estipula que em todos os casos de proporcionalidade partidária de que trata a proposição, será considerada a legenda partidária pela qual o parlamentar foi eleito na última eleição.

Já o art. 5º, *caput*, estabelece que os recursos em questão serão depositados no Banco do Brasil S/A, à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o dia 20 de cada mês, em quatro parcelas mensais, iguais e sucessivas, a partir de maio, e não serão objeto de contingenciamento, sob pena de responsabilidade.

Por seu turno, o § 1º do mesmo art. 5º estatui o prazo de quinze dias, a contar da data do depósito para que o Tribunal distribua os recursos aos partidos políticos e o § 2º consigna que os recursos recebidos para o financiamento das campanhas serão distribuídos entre as diversas eleições e candidatos segundo critérios definidos pelos próprios partidos.

De outra parte, o art. 6º estabelece que a prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros nas campanhas eleitorais será feita em conformidade com a legislação vigente, em especial com os arts. 28 a 32 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), que tratam da matéria.

O art. 7º dá nova redação ao § 5º do art. 39 da Lei dos Partidos Políticos, para dispor que nos anos em que se realizarem eleições é vedado aos partidos políticos o recebimento de doações de pessoas físicas e jurídicas. Já o art. 8º altera a redação de diversos artigos da Lei das Eleições, com o objetivo de tornar tais artigos compatíveis com a natureza exclusivamente pública do financiamento de campanhas que se está propondo.

Por fim, o art. 9º dispõe que o Tribunal Superior Eleitoral expedirá as instruções necessárias à execução do disposto na proposição, o art. 10 estatui a vigência a partir da publicação da lei que se quer aprovar e o art. 11 revoga dispositivos da Lei das Eleições que são incompatíveis com o financiamento exclusivamente público.

Na Justificação da iniciativa está posto que o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais foi aprovado pela Comissão de Reforma Política instituída pelo Ato nº 14, de 2011, do Presidente do Senado, Senador José Sarney.

Registra-se, ademais, que o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais está diretamente vinculado com a proposta de adoção do sistema de lista fechada nas eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores e Câmara Legislativa do Distrito Federal.

É consignado, ainda, que a proposta do financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais inspira-se na necessidade de redução dos gastos dessas campanhas, que vêm crescendo exponencialmente no País, bem como na necessidade de por fim à utilização de recursos não contabilizados, oriundos do chamado “caixa dois”.

Além disso, a Justificação faz também referência ao princípio da igualdade, inscrito no art. 5º da nossa Lei Maior, ponderando que esse princípio, conforme ensina a doutrina, está voltado não só para o aplicador da lei, mas, também, para o legislador.

E também recorda que um dos objetivos que os regimes democráticos têm buscado em matéria de eleições é exatamente o tratamento igualitário dos concorrentes ao pleito, de forma a impedir que alguns alcancem a vitória eleitoral, não pelo convencimento das teses e do programa que propõem e sim em função da arregimentação e da pletora de propaganda eleitoral propiciadas pelo seu poder econômico.

É feita, ainda, referência ao § 9º do seu art. 14, da Constituição Federal, que veda expressamente o abuso do poder econômico.

Não foram apresentadas emendas à presente proposição.

Em virtude da aprovação do Requerimento nº 605, de 2011, o PLS nº 268, de 2011 passou a tramitar em conjunto com o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 373, de 2008, da iniciativa do Senador Alvaro Dias, que pretende acrescentar inciso ao § 4º do art. 23 da Lei das Eleições para permitir a doação de recursos financeiros para campanhas eleitorais por meio de cartões de pagamento, de débito e de crédito. Na Justificação consta argumentação no sentido de que é preciso permitir que o eleitor doe recursos para os candidatos de sua preferência também por meio de cartões de débito e crédito, que são meios que permitem a identificação do doador e também para estimular o uso da Internet para arrecadação, por parte dos candidatos.

O PLS nº 373, de 2008, não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania decidir terminativamente sobre a matéria, nos termos dos arts. 91 e 92 do Regimento Interno do Senado Federal.

Sem embargo dos nobres propósitos que inspiram o PLS nº 268, de 2011, o nosso entendimento é o de que ele não deve ser acolhido por esta Comissão.

De início, devemos consignar que o financiamento exclusivamente público, ora proposto, em vez de acabar com o chamado “caixa dois” nas campanhas eleitorais, como se apregoa, na verdade irá reforçar essa ilicitude.

Ora, bem sabemos que a proibição não afasta, por si só, o financiamento privado das campanhas eleitorais. Na verdade, ao se proibir qualquer forma de financiamento privado, se estará contribuindo para velar, para esconder, as relações dos partidos com entidades privadas e organizações da sociedade civil, mas não para impedi-las.

O que se estará efetuando é o obscurecimento das relações entre a esfera pública e a esfera privada, quando o que se deve favorecer é a publicidade dessas relações. E desde que, com o fim do regime autoritário, a legislação voltou a legitimar a contribuição privada para as campanhas eleitorais, temos tido algum avanço nessa publicidade.

Com efeito, a permissão de financiamento de campanhas por parte de cidadãos e empresas tem contribuído para aproximar o mundo legal desse financiamento do seu mundo real. É certo que o que temos hoje não é suficiente, é certo que permanecem em certa medida as contribuições ocultas, mas também é certo que, diversamente do passado, há hoje alguma transparência nessa matéria.

E cabe aqui a indagação: nas campanhas eleitorais do período autoritário, quando as empresas estavam proibidas de contribuir para o financiamento dos partidos e candidatos, tal proibição teve eficácia ou havia o financiamento de partidos e candidatos mediante recursos que não eram contabilizados nas prestações de contas?

Bem sabemos que então vicejavam os “caixas dois”. Portanto, parece-nos que o rigor que havia na legislação do regime autoritário era apenas aparente, uma vez que a letra da lei era aparentemente severa, mas não produzia eficácia social, fracassando quanto ao fim que buscava alcançar. E não devemos aprovar leis que não serão dotadas de eficácia social. Não devemos repetir os erros do passado.

Por outro lado, a proposta de financiamento público exclusivo oneraria ainda mais o contribuinte, que arca com tantos tributos e inclusive já financia as atividades dos partidos políticos através do fundo partidário.

Com efeito, a Lei dos Partidos Políticos manteve as fontes de financiamento do fundo partidário e criou uma suplementar, dispondo que também comporão o fundo dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, por ano fiscal, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicado por determinado valor percentual da moeda corrente.

Na verdade, o que o projeto de lei que ora analisamos propõe é criar dotação orçamentária suplementar à existente, para ser orçada no ano anterior e executada em ano de eleição, elevando sobremaneira a quantia por cada eleitor. Nos termos do art. 2º do projeto, sete reais por eleitor, o que

totalizaria hoje algo em torno de novecentos e cinquenta milhões de reais, valor expressivo, mas apenas cerca de trinta por cento dos três bilhões e duzentos e trinta milhões de reais que constam do conjunto da prestação de contas dos partidos políticos referente às eleições de 2010.

Como vemos, o valor total de recursos proposto para o financiamento público, embora elevado estaria muito abaixo dos gastos declarados referentes às eleições de 2010, o que só reforça a nossa compreensão no sentido da falta de eficácia da proposição em tela.

Ademais, ainda que admitíssemos - para fins de discussão - que o financiamento exclusivamente público venha a ter efetividade, cabe alertar que levaria os partidos políticos a se tornarem dependentes do Estado (e, por extensão, do Governo, que o administra) para, por assim dizer, pagar as suas contas eleitorais, o que não é adequado em uma democracia e produziria consequências perigosas no que se refere à independência política que os partidos devem ter com relação ao poder público.

Por outro lado, há que se atentar para o seguinte: existe hoje financiamento público – ainda que indireto - das campanhas eleitorais, e é relevante em nosso País. Trata-se da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV, que configura o principal meio de comunicação dos partidos políticos e dos candidatos com o eleitorado.

Dizemos que é financiamento público em razão de que as empresas concessionárias dos serviços de rádio e televisão são compensadas, pelo poder público, em face da cessação de lucros que teriam com anunciantes e também pelas despesas efetuadas em razão da utilização de tempo de programação por parte dos partidos políticos.

A compensação tributária referente ao horário utilizado (art. 99 da Lei das Eleições) implica valor expressivo de dinheiro público (previsão de oitocentos e cinquenta e um milhões de reais relativos às eleições de 2010), ou seja, pouco menos que o valor dos recursos referentes ao financiamento público exclusivo previstos no projeto de lei que discutimos, conforme vimos acima.

De outra parte, não temos dúvida de que a adoção do financiamento exclusivamente público, uma vez adotado, atuaria para reforçar as tendências centralizadoras dos partidos políticos, na medida que tornaria os diretórios estaduais e municipais totalmente dependentes do diretório nacional.

Perceba-se que o art. 5º, § 2º, do Projeto de Lei que ora analisamos estabelece que os recursos oriundos do financiamento público exclusivo serão distribuídos entre as diversas eleições e os diversos candidatos segundo critérios definidos pelos próprios partidos, vale dizer, pelas cúpulas partidárias.

Ora, com tal poder nas mãos, é certo que as cúpulas dos partidos seriam tentadas e levadas ao favorecimento abusivo de alguns diretórios, em detrimento de outros; de certos candidatos, em detrimento de outros. Alguns podem argumentar que um tal favorecimento já ocorre hoje. Com efeito, só que sem a legitimação expressa pela via dos recursos públicos, do dinheiro do contribuinte, que passaria a ser utilizado para financiar iniquidades.

Por outro lado, devemos ponderar que, conforme nos parece, o financiamento exclusivamente público para as campanhas eleitorais se choca com o princípio do pluralismo político consagrado pela Constituição de 5 de outubro de 1988.

Com efeito, cabe aqui indagar: pretender vedar de forma absoluta que o eleitor, o filiado, o simpatizante de um candidato ou partido político colabore com a correspondente campanha eleitoral é compatível com o pluralismo político, que a Lei Maior adota como um dos cinco fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, V)?

Enfim, o nosso entendimento é o de que devemos manter o pluralismo consagrado na Constituição, com o financiamento público das eleições convivendo com o privado, sem embargo da permanente necessidade de aperfeiçoamentos, a exemplo dos promovidos pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 (Lei da ‘ficha limpa’) e pela Lei 9.840, de 28 de setembro de 1999, que vem permitindo a punição, até com a perda do mandato, de candidato que promove captação ilícita de sufrágio.

Para concluir, queremos reafirmar que não divergimos da necessidade de as campanhas eleitorais receberem financiamento público. Antes, entendemos tal financiamento legítimo, seja direto (via fundo partidário) ou indireto (via acesso dos partidos e candidatos ao rádio e à TV). O que não nos parece adequado – nem consentâneo com o da Constituição de 1988 – é tornar exclusivo o financiamento público, pelas razões que aqui arrolamos.

De outra parte, quanto ao PLS nº 373, de 2008, da iniciativa do ilustre Senador Álvaro Dias, cabe ponderar que o seu meritório objetivo - permitir a doação de recursos financeiros para campanhas eleitorais por meio de cartões de pagamento – foi adotado pela Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, que alterou a legislação eleitoral e partidária. No caso, o art. 3º da Lei citada alterou diversos dispositivos da Lei das Eleições, sendo que o inciso III acrescentado ao art. 23 da Lei das Eleições, prevê expressamente inclusive o uso de cartão de crédito nas doações efetuadas por meio da *Internet*.

A propósito, a Resolução nº 23.216, de 2010, do Tribunal Superior Eleitoral, depois alterada pela Resolução nº 23.248, e que regulamentou as eleições de 2010, dispôs sobre a arrecadação de recursos financeiros de campanha eleitoral por cartões de crédito. Nesse sentido, o art. 5º dessa Resolução estabeleceu que os partidos políticos poderiam arrecadar recursos financeiros para campanha eleitoral mediante doações por meio de cartão de crédito e de cartão de débito.

Desse modo, a proposta pioneira e absolutamente meritória que o Senador Alvaro Dias fez em 2008 foi acolhida em 2009, pela Lei nº 12.034 e aplicada nas eleições do ano passado, embora as doações por via da Internet ainda tenham sido tímidas, o que é natural, tendo em vista o seu ineditismo e até mesmo a falta de experiência na matéria. Mas acreditamos que a tendência é a doação por meio de cartões de pagamento crescer nas próximas eleições.

Assim, tendo em vista que a proposta efetuada pelo Senador Alvaro Dias foi acolhida pela legislação, somos levados a opinar pela prejudicialidade do PLS nº 373, de 2008, nos termos regimentais (art. 334).

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 268, de 2011 e pela prejudicialidade do Projeto de Lei do Senado nº 373, de 2008.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator