



SENADO FEDERAL
Senador Armando Monteiro

SF/17113.03522-84

PARECER Nº , DE 2017

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 202, de 2015 (nº 2.805, de 2008, na origem), do Deputado Silas Câmara, que *dispõe sobre a publicidade das informações relativas aos fundos que especifica*; o Projeto de Lei do Senado nº 206, de 2017, do Senador Ronaldo Caiado, que *altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, permitir a propaganda eleitoral paga no rádio e na televisão, e restringir o horário eleitoral gratuito aos canais de rádio e de televisão de responsabilidade do poder público*; o PLS nº 108 de 2017 que *altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei da Eleições), para extinguir a propaganda partidária gratuita o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão*; o PLS nº 82, de 2013, que *altera o art. 81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para alterar o limite de doações e contribuições de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais e erigir o Fundo Partidário como único destinatário dessas doações e contribuições*; e o PLS nº 142, de 2015, que *altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para vedar qualquer espécie de propaganda eleitoral paga ou gratuita no rádio e na televisão*; que tramitam em conjunto.

Relator: Senador **ARMANDO MONTEIRO**

I – RELATÓRIO

A matéria sujeita hoje à deliberação é complexa e relevante. Trata-se, afinal, do financiamento das eleições, numa situação em que os financiadores das campanhas eleitorais nas últimas duas décadas, as empresas brasileiras, encontram-se impedidas, por força da Lei, de efetuar doações e contribuições para as campanhas de partidos e candidatos. A decisão de proibir essas contribuições, considerada correta para muitos, na atual conjuntura, do ponto de vista político e operacional, não foi acompanhada, no entanto, da necessária construção de canais alternativos de financiamento.



SF/17113.03522-84

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 206, de 2017, de autoria do Senador Ronaldo Caiado tem por finalidade suprir essa lacuna e esse é, certamente, seu mérito maior. No entanto, no debate da matéria prevaleceu a tendência de ampliar o seu escopo, incorporando no seu texto inúmeros dispositivos relevantes, embora alheios a sua finalidade inicial. Nessa perspectiva, foi sábia a decisão do Presidente desta Casa, Senador Eunício de Oliveira, de interromper a discussão a respeito do projeto, a fim de conceder a todos nós um tempo adicional de ponderação sobre seu conteúdo.

Apresento hoje, portanto, neste parecer, o resultado do reexame a que submeti a matéria, que incorpora, por certo, diversos argumentos e sugestões de meus nobres colegas.

Como já dito, trata-se de apreciar o PLS nº 206, de 2017, de autoria do Senador Ronaldo Caiado, que altera as Leis nº 9.096, de 19 de setembro de 1995; e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, permitir a propaganda eleitoral paga no rádio e na televisão, e restringir o horário eleitoral gratuito aos canais de rádio e de televisão de responsabilidade do poder público.

O projeto cria o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, dotado de duas fontes de recursos. Em primeiro lugar, dotações orçamentárias da União, em valor equivalente à compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação de propaganda eleitoral nas últimas eleições gerais realizadas antes da vigência da regra, somada ao valor equivalente à compensação fiscal relativa à última propaganda partidária divulgada na vigência da regra atual. Em segundo lugar, multas e penalidades aplicadas aos partidos políticos pela Justiça Eleitoral, por infração nas regras relativas ao processo eleitoral.

Tramitam em conjunto com o projeto sob exame o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 202, de 2015, e os PLS nºs 108, de 2017, de autoria do Senador Paulo Bauer, 82, de 2013, da Senadora Vanessa Grazziotin e 142, de 2015, do Senador Cristovam Buarque. Todos eles tratam de matéria conexa.

O PLS nº 206, de 2017, recebeu três emendas em Plenário.

As Emendas nºs 1 e 3, respectivamente dos Senadores Randolfe Rodrigues e Ronaldo Caiado, essencialmente, além de ajustes no texto da proposição, vedam a propaganda eleitoral paga no rádio e na televisão.

A Emenda nº 4, de sua parte, do Senador Cristovam Buarque determina a inclusão, como fonte de recurso do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, de trinta por cento do subsídio mensal de cada senador e deputado federal, bem como de cinquenta por cento das vantagens auferidas por cada senador e deputado federal a título de indenização por atividade intrínseca ao exercício do mandato.

II – ANÁLISE

Há que assinalar, em primeiro lugar, a inexistência de óbice de natureza constitucional ou jurídica ao PLS nº 206, de 2017. A Constituição Federal confere competência privativa à União para legislar sobre direito eleitoral, bem como competência ao Congresso Nacional para dispor sobre essa matéria, nos termos dos arts. 22, I, e 48, *caput*.

No que respeita ao mérito, forçoso é reconhecer a pertinência da matéria em questão. É evidente a necessidade de finalizar o processo de mudança das regras de financiamento de campanha, iniciada em 2015 com a vedação das contribuições empresariais.

O projeto em apreço pretende completar esse processo de mudança das regras eleitorais. Provê, para tanto, nova fonte de recursos para as campanhas eleitorais, sem adicionar gastos ao erário. Extingue as propagandas eleitoral e partidárias gratuitas no rádio e na televisão, ao tempo que redireciona o montante de recursos públicos hoje repassado às emissoras comerciais de rádio e de televisão, a título de compensação pelo uso do tempo de propaganda, aos partidos políticos, para serem usados em suas



SF/17113.03522-84

campanhas, na forma que melhor convier a cada um deles. Importa lembrar, contudo, que as informações hoje veiculadas pela propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão continuariam disponíveis para os eleitores, nas emissoras sob a responsabilidade do poder público.

No confronto com o sistema vigente a nova regra proposta apresenta a evidente vantagem de trazer recursos novos para o financiamento das campanhas sem ônus adicional para os contribuintes.

Consideramos, em razão do exposto, o projeto meritório, uma vez que sua aprovação permitirá equacionar o problema do financiamento das campanhas eleitorais.

Impõem-se, todavia, alguns ajustes no texto da proposição, resultantes da discussão havida em torno da matéria, que passo a relacionar.

Em primeiro lugar, considero necessário manter a vedação à veiculação de propaganda eleitoral **paga** no rádio e na televisão, vedação essa a que o projeto dá fim. A possibilidade de pagar pela transmissão de propaganda eleitoral atentaria contra a equidade nas condições de competição eleitoral, favorecendo aqueles partidos que, às vezes por motivos conjunturais, dispõem de mais recursos financeiros num determinado pleito.

Em segundo lugar, proponho manter a propaganda eleitoral gratuita e extinguir, apenas, a propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão. Na alternativa que apresento, a propaganda partidária gratuita fica extinta a partir de 2018 e o valor equivalente à renúncia fiscal relativa a toda a propaganda partidária de 2016 e 2017 passaria a compor o fundo destinado ao financiamento das eleições.

É verdade que a manutenção da propaganda eleitoral reduzirá o montante destinado ao financiamento das campanhas. No entanto, consideramos que a sociedade ganha em transparência e acesso à informação, podendo exercer seu direito de escolha de forma mais segura e abalizada. E para compensar essa medida, optamos por acrescentar, às fontes que alimentarão o fundo, recursos em valor equivalente a 30% do valor destinado, em reserva específica, às emendas parlamentares de bancada, na forma prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018.

A utilização desta fonte será essencial para manter o FEFC em nível minimamente compatível com o custo das campanhas. Esse, parecemos, é um grande avanço em relação do projeto original. Recordemos que,



SF/17113.03522-84

em 2014, a soma dos gastos declarados pelos candidatos superou R\$ 5 bilhões em valores da época, equivalentes a mais de R\$ 6 bilhões em valores de hoje, e que, em nossa proposta, esse montante não alcançará sequer R\$ 2 bilhões. Abaixo desse valor, reconheça-se, restaria seriamente comprometido o financiamento eleitoral.

Cumpre lembrar, ainda, que a proposta não acarreta transferência de recursos de áreas essenciais à vida do cidadão, como saúde e educação, visto que essas áreas contam com instrumentos fortes, inscritos na Constituição, de proteção dos recursos a elas destinados.

Quanto a esse ponto específico, gostaria de tranquilizar meus nobres Pares. A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, deu tratamento especial à saúde e à educação, garantindo piso de gastos para estas duas rubricas. Assim, nem mesmo uma lei aprovada por esta Casa poderia colocar em risco os valores destinados a essas duas finalidades, sob pena de serem consideradas inconstitucionais. Assim, as emendas de bancadas, quando voltadas à educação ou à saúde, podem até reforçar os orçamentos das duas áreas, mas nunca os reduzir. De qualquer forma, ao reservar apenas 30% do valor das emendas de bancada ao FEFC, obstamos completamente esse risco e ampliamos o espaço de atuação das bancadas em favor de suas bases.

Para comprovar a linha de raciocínio adotada, trazemos os dados relativos às emendas de bancada, de execução obrigatória, de 2016 e de 2017, que demonstram claramente que a parte destinada à saúde e à educação, nem de longe será comprometida com a destinação de 30% do total ao financiamento das eleições. Em 2017, dos R\$ 6 bilhões aprovados nessa rubrica, em torno de 32% foram destinados à saúde e à educação. E em 2016, esse percentual foi ainda menor, de apenas 18% dos R\$ 3 bilhões aprovados.

Também é importante ressaltar que essa reserva de recursos das emendas de bancada só acontecerá em anos eleitorais, não havendo qualquer impacto nos demais exercícios. Ressalto, também, que os valores não utilizados pelos partidos serão devolvidos ao Tesouro, e poderão financiar outros programas ou ações governamentais. O mesmo ocorrerá na hipótese de não haver segundo turno na circunscrição.

No que respeita à distribuição dos recursos no interior dos partidos, louvo a preocupação do projeto com a definição de regras transparentes de partilha desses recursos, mas vou além: proponho a



SF/17113.03522-84

distribuição equitativa entre todos os candidatos de um partido a determinado cargo de ao menos trinta por cento dos recursos destinados a financiar as campanhas para aquela eleição.

Adicionalmente, uma vez que as campanhas proporcionais ficam, de acordo com o projeto, contempladas com um sistema sólido de financiamento, proponho ainda que o uso de recursos do Fundo Partidário nas eleições fique restrito às campanhas majoritárias.

Finalmente, ouso incluir uma última alteração que constava do substitutivo anteriormente apresentado por mim, mas que diz respeito mais ao fortalecimento da autonomia partidária que ao financiamento das eleições. Refiro-me à autorização para que o instituto adote quaisquer das formas autorizadas pela lei civil. Desde que atendidas às determinações legais, não há porque interferir tão severamente na organização dos partidos. Por outro lado, para que essa liberdade não ponha em risco a destinação dos recursos, disciplinamos a questão da sucessão patrimonial em caso de extinção da fundação ou instituto, ou do partido a que se vincule. Cremos se tratar de uma matéria em que não há maiores divergências.

Com esses ajustes, creio que será possível obter o consenso em torno de um tema tão importante para a democracia brasileira, devolvendo à sociedade uma fórmula adequada, que equilibre transparência e equidade na utilização dos recursos para o financiamento das eleições.

Os projetos que tramitam em conjunto com o PLS nº 206, de 2017, encontram-se parcial ou completamente contemplados no texto desse projeto, com as alterações aqui propostas.

No tocante às emendas, opinamos pela sua rejeição. No tocante às Emendas nºs 1 e 3, a matéria resta superada pela opção, adotada no substitutivo que submetemos, de manter a propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. Quando à Emenda nº 4, ela, essencialmente, institui um tributo específico sobre os rendimentos auferidos por Deputados e Senadores, o que é vedado pela Constituição, cujo art. 150, II, veda *instituir 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 ou direitos*.



SF/17113.03522-84

III – VOTO

Em razão do exposto, o parecer é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 206, de 2017, e, no mérito, por sua aprovação, na forma do Substitutivo que se segue, restando prejudicados o Projeto de Lei da Câmara nº 202, de 2015, o Projeto de Lei do Senado nº 108, de 2017, o Projeto de Lei do Senado nº 82, de 2013 e o Projeto de Lei do Senado nº 142, de 2015, e rejeitadas as Emendas nºs 1, 3 e 4, apresentadas ao PLS nº 206, de 2017:

EMENDA N° – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO N° 206, DE 2017

Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC

Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:

I – ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;



SF/17113.03522-84



SF/17113.03522-84

II – a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017.

§ 1º Em ano eleitoral, a lei orçamentária respectiva e seus créditos adicionais incluirão dotação, em rubrica própria, destinada ao financiamento de campanhas eleitorais, dos valores definidos no *caput*, consignada ao Tribunal Superior Eleitoral, no anexo da lei orçamentária correspondente ao Poder Judiciário.

§ 2º O Tesouro Nacional depositará os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito.

§ 3º Nos quinze dias subsequentes ao depósito, o Tribunal Superior Eleitoral:

I – divulgará o montante de recursos disponíveis no Fundo Eleitoral; e

II – reservará dez por cento desse montante para utilização no segundo turno.

§ 4º Os recursos de que trata o inciso I do § 3º deste artigo serão distribuídos conforme os seguintes critérios:

I – 2% (dois por cento), divididos igualitariamente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II – 49% (quarenta e nove por cento), divididos entre os partidos na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados;

III – 34% (trinta e quatro por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares;

IV – 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

§ 5º Para fins do disposto nos incisos III e IV do § 4º, a distribuição dos recursos entre os partidos terá por base o número de representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, para efeito das eleições de 2018, apurado em 10 de agosto de 2017 e, nas eleições subsequentes, apurado no último dia da sessão legislativa imediatamente anterior ao ano eleitoral.

§ 6º Até o dia 5 de agosto o Tribunal Superior Eleitoral fará a distribuição dos recursos aos órgãos de direção nacional, estaduais, distritais e municipais dos partidos políticos, na forma do § 4º, nas circunscrições eleitorais em que o partido tenha apresentado

candidato próprio ou, no caso das eleições majoritárias, em coligação.

§ 7º Os recursos de que trata este artigo ficarão à disposição do partido político somente após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente.

§ 8º Os critérios de que trata o § 7º discriminarão a forma de distribuição dos recursos entre as candidaturas do partido, inclusive, nas eleições majoritárias, em coligação, assegurando-se uma parcela mínima de trinta por cento a ser distribuída, de modo igualitário, entre os candidatos do partido ao mesmo cargo, na mesma circunscrição.

§ 9º Não sendo aprovados os critérios de que tratam os §§ 7º e 8º até o último dia útil do mês de junho do ano eleitoral, a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, no âmbito de cada partido político, ocorrerá da seguinte forma:

I – 50% (cinquenta por cento) do total serão destinados às campanhas para os cargos de Presidente, Governador e Senador;

II – 30% (trinta por cento) do total serão destinados às campanhas para o cargo de Deputado Federal;

III – 20% (vinte por cento) do total serão destinados às campanhas para os cargos de Deputado Estadual e Distrital.

§ 10. Para as eleições municipais, não havendo a aprovação dos critérios de que tratam os §§ 7º e 8º, os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha serão distribuídos da seguinte forma:

I – 60% (sessenta por cento) do total serão destinados às campanhas para o cargo de Prefeito;

II – 40% (quarenta por cento) do total serão destinados às campanhas para o cargo de Vereador.

§ 11. Os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha que não forem utilizados nas campanhas eleitorais deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação da respectiva prestação de contas.

§ 12. Os recursos destinados às campanhas eleitorais no segundo turno, de que trata o inciso II do § 3º, serão distribuídos, igualitariamente, entre os concorrentes da mesma circunscrição.



SF/17113.03522-84



SF/17113.03522-84

§ 13. Não havendo eleição de segundo turno para Presidente, Governador ou Prefeito, o montante reservado a esse turno será devolvido ao Tesouro Nacional.

§ 14. Observado os percentuais estabelecidos em seus incisos, caberá ao órgão de direção executiva nacional decidir acerca da distribuição, entre candidatos, dos recursos destinados ao partido na forma do § 9º.”

§ 15. O percentual dos recursos a que se refere o inciso II do *caput* poderá ser reduzido mediante compensação decorrente do remanejamento, se existirem, de dotações em excesso destinadas ao Poder Legislativo.”

“Art. 36.

.....

§ 2º Não será permitido qualquer tipo de propaganda política paga no rádio e na televisão.

.....” (NR)

“Art. 99.

§ 1º O direito à compensação fiscal das emissoras de rádio e televisão estende-se à veiculação de propaganda gratuita de plebiscitos e referendos de que dispõe o art. 8º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, mantido também, a esse efeito, o entendimento de que:

.....” (NR)

Art. 2º Os arts. 44 e 53 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passam a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 44.

.....

III – no alistamento e em campanhas para eleições majoritárias;

.....” (NR)

“Art. 53.

§ 1º O instituto poderá ser criado sob qualquer das formas admitidas pela lei civil.



SF/17113.03522-84

§ 2º O patrimônio da fundação ou do instituto de direito privado a que se referem o art. 44, IV, e o *caput* deste artigo será vertido ao ente que vier a sucedê-lo nos casos de:

I – extinção da fundação ou do instituto, quando extinto, fundido ou incorporado o partido político, assim como nas demais hipóteses previstas na legislação;

II – conversão ou transformação da fundação em instituto, assim como deste em fundação.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º, a versão do patrimônio implica a sucessão de todos os direitos, os deveres e as obrigações da fundação ou do instituto extinto, transformado ou convertido.

§ 4º A conversão, a transformação ou, quando for o caso, a extinção da fundação ou do instituto ocorrerá por decisão do órgão de direção nacional do partido político.” (NR)

Art. 3º O valor a ser definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, para os fins do inciso I do *caput* do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 1997, será equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação desta Lei e no ano imediatamente anterior , atualizada monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou por índice que o substituir.

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

Art. 5º São revogados, a partir do dia 1º de janeiro subsequente à publicação desta Lei, os arts. 45, 46, 47, 48 e 49 e o parágrafo único do art. 52 da Lei nº 9.096, de 1995.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator