



## PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 462, de 2015, do Senador José Serra, que *altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para modificar a disciplina da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.*

Relator: Senador ANTONIO ANASTASIA

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 462, de 2015, de autoria do Senador José Serra, que *altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para modificar a disciplina da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.*

A proposição é composta de três artigos.

O **art. 1º** sugere diversas alterações na Lei da Eleições.

O **art. 2º** institui a cláusula de vigência e o **art. 3º** a disposição revocatória, para excluir do ordenamento jurídico o atual art. 54 da mesma Lei Eleitoral.

As mudanças na Lei das Eleições são todas elas no âmbito da disciplina da propaganda eleitoral.



SF/19357.01461-40



Mediante o acréscimo do art. 44-A à Lei de regência veda-se, na propaganda eleitoral no rádio e na televisão, as inserções inclusive, *“a utilização de gravações externas, montagens, trucagens, computação gráfica, desenhos animados ou quaisquer efeitos especiais, e a veiculação de mensagens que possam degradar ou ridicularizar eleitor, candidato, partido ou coligação”*.

A gravação da propaganda eleitoral será realizada em estúdio e consistirá exclusivamente de pronunciamentos do candidato, vedada qualquer participação de terceiros, é a norma a ser acrescida no novo art. 44-A, parágrafo único.

A redação do art. 47 é alterada para reduzir, com a mudança no *caput*, o período no qual ocorre a propaganda eleitoral no rádio e na TV, e, em seus parágrafos e incisos, a duração dessa propaganda a cada dia.

Ainda no art. 47, é acrescido um novo § 7º pelo qual se determina que *“nas eleições majoritárias, o cálculo do tempo de propaganda das coligações levará em conta exclusivamente aquele respectivo ao partido que tenha candidato”*.

O *caput* do art. 49 é modificado para dizer que a propaganda eleitoral no segundo turno, quando este ocorrer, deve ter duração de catorze minutos, e não de vinte, como então vigia.

O art. 52, que dispõe da elaboração e apresentação ao Tribunal Superior Eleitoral pelos partidos de seus planos de mídia, é alterado para modificar sua data de a partir do dia 8 para a partir do dia 20 de julho.



SF/19357.01461-40



Por fim, a redação do art. 53-A é alterada para vedar aos partidos políticos e às coligações incluir no horário destinado às eleições proporcionais a propaganda ou participação de candidatos às eleições majoritárias e vice-versa.

O Senador José Serra, autor do Projeto, argumenta, em sua justificção, que a mudança da Lei para determinar que o cálculo do tempo destinado às coligações, para limitá-lo àquele respectivo ao partido do candidato destina-se a contribuir para a igualdade na distribuição de tempo entre os candidatos e, no ensejo, para eliminar a negociação entre os partidos do tempo de TV que lhes é hoje atribuído pela Lei.

A segunda consiste em reduzir de 45 para 30 dias o período de propaganda eleitoral, medida sugerida “a fim de diminuir custos e não abusar da paciência das pessoas”. No mesmo sentido está a proposta de redução do tempo total dos programas eleitorais de 50 para 40 minutos nas eleições gerais e de 30 para 25 minutos nas eleições municipais.

E ainda, nesse mesmo contexto, propõe-se a redução do tempo da propaganda no segundo turno de 20 para 14 minutos. Essa redução, como as demais, tem duplo objetivo: baratear os custos das campanhas e torná-las atrativas para o cidadão. Com isso, promove-se também a redução da renúncia fiscal com que o Estado remunera as emissoras de rádio e de TV em face do horário eleitoral dito “gratuito”: nas eleições de 2014 essa renúncia fiscal foi de aproximadamente R\$ 840 milhões.

A quinta e última mudança visa também reduzir os custos das campanhas e consiste em “*simplificar e padronizar o formato dos programas*”. Propõe-se, para tanto, “*eliminar efeitos especiais, tomadas*





*externas e toda pirotecnia produzida a altíssimo custo pelos marqueteiros”.* Assim, “*no formato proposto, os candidatos falarão de suas ideias e propostas sem artificialismos*”. Por fim, veda-se a participação de terceiros. A propaganda se resumirá ao formato “*candidato e câmara*”.

Após a apresentação inicial do relatório, foi apresentada a Emenda nº 1 – CCJ, de autoria do Senador José Serra.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão apreciar a matéria em todos os seus aspectos, ou seja, tanto quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e adequação regimental, como quanto ao mérito.

No plano da constitucionalidade formal nada há, a nosso ver, o que possa obstar o exame do mérito da proposição, que veicula normas de direito eleitoral, assunto a cujo respeito tem o Congresso Nacional (art. 48, *caput*, CF), a competência privativa para legislar (art. 22, inciso I, CF).

O PLS nº 462, de 2015, ademais, contém regras plenamente compatíveis com o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, o que lhe confere igualmente a condição de materialmente constitucional.

Quanto à juridicidade, trata-se indiscutivelmente de iniciativa que contempla o requisito da inovação, nesse caso, que contemplava plenamente, no momento em que foi proposta, como aqui vamos nos referir de forma mais precisa; e que é dotada do pressuposto de juridicidade relativos à abstração, generalidade e impessoalidade.





É jurídica a iniciativa por ser compatível com os princípios do direito eleitoral, como o da lisura das eleições, o campo em que incidem suas normas, e com os princípios gerais do direito.

As normas sugeridas pela proposição nos parecem razoáveis, sensatas e proporcionais, e, portanto, aptas a aperfeiçoar a ordem jurídica brasileira nessa área essencial à democracia. Nesse ponto a qualidade constitucional da iniciativa se confunde com o seu mérito, que ressaltamos.

Cumpre notar, entretanto — e esse registro só revela a pertinência da iniciativa —, que o projeto havia sido apresentado ao exame do Senado Federal em 9 de julho de 2015 e, no dia 29 de setembro do mesmo ano foi promulgada a Lei nº 13.165, a qual contempla, em boa medida, algumas das propostas que constam da iniciativa do Senador José Serra.

Primeiro, a alteração da redação do *caput* do art. 47 da Lei Eleitoral, pela qual a campanha eleitoral no rádio e na TV é reduzida de 45 para 35 dias. O PLS que ora apreciamos sugere 30 dias.

Segundo, a sugestão de que, nas coligações, seja apenas contado o tempo relativo àquele que pertenceria ao partido do candidato ao cargo majoritário, foi parcialmente acatada pela mesma Lei, embora de um modo mais restrito. De acordo com o vigente inciso I do § 2º do art. 47 da Lei Eleitoral, nos termos da Lei nº 13.165, de 2015, o tempo de propaganda do candidato ao cargo majoritário será aquele que corresponde “*ao resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integram*”. Cabe recordar que, antes da alteração da Lei em 2015, o tempo relativo ao candidato majoritário era aquele resultado da soma de todos os partidos que integravam a coligação.





Terceiro, quanto à redução do tempo de propaganda que é veiculada nos 35 dias anteriores às eleições, o PLS ora apreciado sugere a redução de 50 minutos para 40 minutos, no caso das eleições gerais, ou seja, de presidente, governador, senador, deputado federal e estadual. A mudança promovida pela Lei nº 13.165, de 2015, nesse caso foi mais profunda: o período foi reduzido de 50 para 25 minutos, nas eleições gerais, e, nas eleições municipais, de 30 para 10 minutos, com a peculiaridade, nesse caso, de que a propaganda será restrita aos candidatos ao cargo de prefeito.

Quarto, a propaganda eleitoral do segundo turno, quando este ocorre, também foi objeto da alteração legislativa aqui citada. Aqui se propõe reduzir de 20 para 14 minutos, e a Lei nº 13.165, de 2015, reduziu de 20 para 10 minutos.

Dessa forma, temos, em conclusão, que a maior parte das medidas que são objeto do PLS nº 462, de 2015, foram alcançadas pela Lei nº 13.165, de 2015. Esse fato retira de grande parcela da proposição que ora apreciamos o requisito de juridicidade da inovação.

Entretanto, em um aspecto relevante nos parece que as alterações da Lei nº 13.165, de 2015, não realizaram o propósito moralizador que motivou seu exame, aprovação e promulgação: trata-se do critério manejado para definir o tempo do candidato a cargo majoritário na hipótese de coligação.

Antes, somavam-se os tempos de todos os partidos que participavam da coligação. Hoje, após a Lei nº 13.165, de 2015, somam-se os tempos dos seis maiores partidos que integram a aliança eleitoral.





Pensamos que o propósito de coibir o verdadeiro “*mercado persa*” — para usar a expressão do autor do Projeto, Senador José Serra — no processo de formação dessas alianças seria alcançado ao determinar que o tempo de propaganda eleitoral será aquele respectivo ao partido do candidato majoritário. Esse tempo somente seria acrescido, na hipótese de coligação, pelo tempo do candidato a vice (Vice-Prefeito, Vice-Governador ou Vice-Presidente) caso esse candidato seja de partido distinto do cabeça de chapa.

Registre-se que a alteração legislativa que aqui se promove na redação do inciso I do § 2º do art. 47 da Lei Eleitoral é necessária também para o harmonizar com a Constituição, dada a nova redação do §1º do art. 17 da Constituição, nos termos da Emenda à Constituição nº 97, de 4 de outubro de 2017, que veda a realização de coligações nas eleições proporcionais.

Por fim, na forma do Substitutivo, estamos acolhendo a Emenda nº 01 – CCJ, que pretende aperfeiçoar a disciplina acerca do conteúdo da propaganda eleitoral, vendando-se “*a utilização de gravações externas, montagens, trucagens, computação gráfica, desenhos animados ou quaisquer efeitos especiais*” e exigindo que esta seja realizada em estúdio e consista exclusivamente de pronunciamentos do candidato.

### III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação regimental do Projeto de Lei do Senado nº 462, de 2015, e votamos por sua aprovação e da Emenda nº 01 – CCJ, na forma da seguinte emenda substitutiva:





**EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)**

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 462, DE 2015**

Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para modificar a disciplina da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.



SF/19357.01461-40

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“**Art. 44.** .....  
.....

§ 4º É vedada, na propaganda eleitoral no rádio e na televisão, inclusive nas inserções, a utilização de gravações externas, montagens, trucagens, computação gráfica, desenhos animados ou quaisquer efeitos especiais.

§ 5º A gravação da propaganda eleitoral será realizada em estúdio e consistirá exclusivamente de pronunciamentos do candidato, autorizada a participação, direta ou indireta, de terceiros.”  
(NR)

“**Art. 47.** .....  
.....

§ 2º .....

I – 90% (noventa por cento) do tempo distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, exclusivamente o tempo respectivo ao partido que tenha candidato, admitida a soma do tempo do candidato a Vice-Presidente, Vice-Governador, Vice-Prefeito ou suplente de Senador, caso este seja de partido diferente do partido do titular; ” (NR)





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19357.01461-40