



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

PARECER N° , DE 2019

SF/19732.65358-27

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 166, de 2015, do Senador Donizete Nogueira, que *altera as Leis nº 9.096, de 1995 e nº 9.504, de 1997, para dispor sobre o financiamento democrático das eleições e dá outras providências.*

Autor: Senador **DONIZETE NOGUEIRA**

Relator: Senador **MARCOS ROGÉRIO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 166, de 2015, do Senador Donizete Nogueira, que altera as Leis nº 9.096, de 1995 e nº 9.504, de 1997, para dispor sobre o financiamento democrático das eleições e dá outras providências.

Nesse sentido, o art. 1º da iniciativa altera dispositivos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos - LPP), a saber.

É alterado o inciso VIII do art. 15, para estabelecer que o Estatuto do partido deve conter critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido, observado, para despesas de caráter eleitoral, entre as diversas eleições, o disposto no § 5º do art. 39.

O § 5º do art. 39, que também está tendo a sua redação modificada pelo presente projeto de lei, dispõe, na nova redação proposta, que em ano eleitoral, os partidos políticos deverão distribuir parte dos recursos financeiros recebidos através da conta específica do Fundo Especial de Assistência Financeira



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), na forma dos §§ 3º, 4º, 5º e 6º do art. 38, observado o disposto no próprio inciso VIII do art. 15 e o seguinte: I – aos órgãos estaduais, para as eleições de Governador de Estado ou do Distrito Federal, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Distritais, até dois terços dos recursos financeiros recebidos, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; e II – aos órgãos municipais, para as eleições de Prefeitos e Vereadores, até noventa e cinco por cento dos recursos recebidos, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

O § 6º que o presente PLS também está acrescentado ao art. 39 da LPP estabelece que fica vedada a utilização dos recursos de que trata o *caput* deste artigo em campanhas eleitorais (trata-se dos recursos que o *caput* autoriza que as pessoas físicas doem aos partidos para constituição de seus fundos).

Ademais, estão sendo acrescentados também pelo presente projeto de lei os §§ 3º a 6º ao art. 38 da LPP. Assim, o § 3º estabelece que nos anos em que se realizarem eleições, serão ainda consignadas ao Tribunal Superior Eleitoral dotações orçamentárias específicas para campanhas eleitorais, em valores superiores ao disposto no inciso IV, desde que compatíveis com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e com as diretrizes orçamentárias da União para aqueles anos.

Já o § 4º estabelece que serão ainda consignadas ao fundo específico, nos anos em que se realizares as eleições, as doações constantes do inciso III deste artigo, ou seja as doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do fundo partidário.

Por sua vez, o § 5º estipula que nos anos em que se realizarem as eleições, será criada uma conta específica única para as dotações orçamentárias de que trata o § 3º e para as doações constantes no § 4º. E o § 6º dispõe que os recursos orçamentários calculados na forma dos § 3º e § 4º serão aplicados exclusivamente pelos partidos políticos e respectivos candidatos nas campanhas eleitorais.

De outra parte, o art. 2º do presente projeto de lei procede a alterações nos arts. 23, 24 e 28 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), a saber: o PLS em pauta propõe alterar a redação do inciso III do § 4º do art. 23



SF/19732.65358-27



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

da Lei das Eleições, para dispor que as pessoas físicas poderão fazer doações para campanhas eleitorais, mediante depósito em conta específica, por meio de mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação na rede mundial de computadores (*Internet*), permitindo inclusive o uso de cartões de pagamento, de débito e crédito.

Além disso, está sendo alterado o art. 24 da Lei das Eleições, para estabelecer que é vedado aos partidos políticos e aos candidatos receberem doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro oriundas de pessoas jurídicas e de estrangeiros, destinadas às campanhas eleitorais e que a infringência dessa vedação sujeita os partidos e candidatos às penalidades previstas em lei, inclusive ao indeferimento ou cassação do respectivo registro ou diploma.

Ademais, também se propõe alterar o disposto no § 4º do art. 28 da Lei das Eleições, para consignar que os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante a campanha eleitoral, a divulgar pela rede mundial de computadores (*Internet*), nos dias 30 de agosto e 30 de setembro, relatório discriminando os recursos em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, exigindo-se a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados, e os gastos que realizarem, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim.

Por outro lado, o art. 3º da presente iniciativa estatui que o Tribunal Superior Eleitoral expedirá as instruções necessárias à execução do que está nela disposto, uma vez tornada lei; o art. 4º estatui que a lei que se busca aprovar entra em vigor na data da sua publicação e o art. 5º revoga o art. 81 da Lei das Eleições, que prevê as doações das pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.

Na justificação, o ilustre autor da proposição destaca que o projeto de lei em tela tem o objetivo de instituir um sistema de financiamento de campanhas eleitorais que combine a manutenção de recursos orçamentários e doações privadas, estipulando que as pessoas jurídicas não poderão doar diretamente para candidatos ou partidos políticos, mas tão somente para o fundo específico para campanhas eleitorais, que será criado nos anos em que se realizarem as eleições.

SF/19732.65358-27



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

Também é definido que o partido político só poderá receber doações de pessoas físicas brasileiras para a constituição de seus fundos de atividades cotidianas.

Conforme a justificação, o intuito é evitar a vinculação das pessoas jurídicas com partidos políticos ou candidatos específicos. Ao mesmo tempo, a proposta não elimina a pessoa jurídica do campo democrático das eleições, mas ela deverá fazer sua doação para as campanhas eleitorais por meio de doação ao fundo específico para esse fim. Entende-se que a participação popular é princípio ativo da democracia e o intuito da proposta é desenvolver uma forma dos partidos políticos envolverem o cidadão na atuação e financiamento das campanhas eleitorais.

Sempre nos termos da justificação, o financiamento democrático das eleições permite, também, à Justiça Eleitoral, à Imprensa e à Cidadania, verificar se a prestação de contas dos partidos e dos candidatos está correta e se é compatível com os gastos realizados, em face dos recursos arrecadados no fundo específico das campanhas eleitorais.

A proposição não recebeu emendas.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania decidir terminativamente sobre o presente projeto de lei, nos termos do previsto no art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal (CF) e dos arts. 91 e 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Inicialmente, cabe registrar que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, legislar privativamente sobre direito eleitoral, por meio de lei, conforme previsto no art. 22, I, combinado com o art. 48, ambos da Constituição Federal, facultada a iniciativa parlamentar, nos termos da regra geral prevista no art. 61, também da Lei Maior.

Passando a analisar a presente proposição, cabe registrar que no que diz respeito à fixação de critérios específicos para a distribuição, pelos partidos políticos, de recursos do fundo partidário para despesas de caráter eleitoral, entre

SF/19732.65358-27



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

os órgãos de nível municipal, estadual e nacional, de acordo com a proporção dos votos recebidos pelo partido em cada Estado e em cada Município, conforme as alterações do inciso VIII do art. 15 e do § 5º do art. 39 da LPP, devemos ponderar que não cabe à lei adentrar em tal especificidade intrapartidária, sob pena de atingir a autonomia dos partidos políticos para estabelecer as suas regras de auto-organização, conforme expresso no art. 17, § 1º, da CF.

Nesse sentido, parece-nos adequado o regramento contido hoje na LPP, que, nos termos da redação do seu art. 15, VIII, estatui, que cabe ao Estatuto do partido definir os critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido.

Desse modo, não seria adequado à lei ultrapassar a previsão hoje contida no art. 15, VIII, da LPP e ir além, estabelecendo quais os critérios e proporções específicos o partido deve adotar para fazer a distribuição dos recursos, cabendo tal decisão às instâncias internas do partido político.

Por outro lado, com a devida vênia, não nos parece razoável proibir de modo absoluto que os partidos possam utilizar os recursos recebidos de pessoas físicas nas campanhas eleitorais, conforme a presente proposição pretende efetivar, mediante o acréscimo de § 6º ao art. 39 da LPP.

Ora, uma das principais se não a principal razão de existir dos partidos políticos é a participação no processo político do País, participação essa que tem nas eleições o seu ápice. Cabe a propósito ponderar que as pessoas físicas doam recursos para os partidos aos quais são filiados ou pelos quais têm proximidade política e programática.

De outra parte, mediante os §§ 3º a 6º que propõe acrescentar ao art. 38 da LPP, o PLS sob análise pretende criar um fundo específico para campanhas eleitorais com verbas orçamentárias. Mas ocorre que tal fundo (Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC) foi criado pela Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017 e confirmado pela Lei nº 13.877, de 17 de setembro de 2019 (o PLS nº 166, é de 2015). Sendo assim, essa proposta do projeto está prejudicada.

Cumpre, ainda, anotar que o art. 2º do projeto de lei em tela propõe alterações à Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). Assim,

SF/19732.65358-27



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

está sendo proposta alteração no inciso III do § 4º do art. 23 da Lei das Eleições para permitir a doação de pessoas físicas mediante o uso de cartão de débito.

Todavia, ocorre que tal permissão foi adotada pela Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017, ao acrescentar o § 9º ao mesmo art. 23 da Lei de que se trata, ficando, pois, prejudicada também essa parte do presente projeto.

Devemos, ainda, registrar a alteração proposta pelo PLS em pauta para o art. 24 da Lei das Eleições, no sentido de proibir a contribuição de pessoas jurídicas e de estrangeiros às campanhas eleitorais.

Com relação à proibição da doação de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais cabe ponderar que, conforme é sabido, essa proibição foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, em 2015.

Já no que se refere à proibição da contribuição de estrangeiros ela está prevista na própria CF (art. 17, II) e também na própria Lei das Eleições (art. 24, I) e igualmente na LPP (art. 28, I).

Por essas razões, está prejudicada a alteração pretendida pelo presente PLS no art. 24 da Lei das Eleições.

Finalmente, com relação à modificação proposta pelo projeto no que diz respeito à publicidade da prestação de contas durante a campanha eleitoral (§ 4º do art. 28 da Lei das Eleições), cumpre também ponderar que a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, portanto posterior à presente proposição, alterou a redação do dispositivo em questão no sentido pretendido, vale dizer o de estabelecer regras que procuram garantir a divulgação dos recursos recebidos pelos partidos e candidatos para as campanhas eleitorais, inclusive estatuindo a obrigação de divulgar pela internet os recursos em dinheiro recebidos em até 72 (setenta e duas) horas de seu recebimento.

Por essa razão, entendemos que também quedou prejudicada a proposta de modificação do § 4º do art. 28 da Lei das Eleições, contida no PLS nº 166, de 2015.

SF/19732.65358-27



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

Sendo assim, pelas razões acima expostas, a nossa compreensão é a de que o presente projeto não deve prosperar, sem embargo dos seus nobres objetivos.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela **rejeição** do PLS nº 166, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/19732.65358-27