

## PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição n° 9, de 2023, primeiro signatário o Deputado Paulo Magalhães, que *impõe aos partidos políticos a obrigatoriedade da aplicação de recursos financeiros para as candidaturas de pessoas pretas e pardas; estabelece parâmetros e condições para regularização e refinanciamento de débitos de partidos políticos; e reforça a imunidade tributária dos partidos políticos conforme previsto na Constituição Federal.*

Relator: Senador **MARCELO CASTRO**

### I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n° 9, de 2023, cujo primeiro signatário é o Deputado Paulo Magalhães, que *impõe aos partidos políticos a obrigatoriedade da aplicação de recursos financeiros para as candidaturas de pessoas pretas e pardas; estabelece parâmetros e condições para regularização e refinanciamento de débitos de partidos políticos; e reforça a imunidade tributária dos partidos políticos conforme previsto na Constituição Federal.*

O art. 1° da PEC explicita o objeto da norma, reproduzindo o teor da ementa.

O art. 2° estabelece a obrigatoriedade de os partidos políticos destinarem, a partir das eleições de 2024, 30% (trinta por cento) dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e dos recursos do Fundo Partidário destinados às campanhas eleitorais às candidaturas de pessoas pretas e pardas nas circunscrições que melhor atendam aos interesses e estratégias partidárias.

O art. 3º estabelece que deve ser considerada como cumprida a aplicação de recursos de qualquer valor nas candidaturas de pessoas negras, realizadas pelos partidos nas eleições ocorridas até a promulgação da Emenda Constitucional que se pretende aprovar, com base em lei ou em qualquer outro ato normativo ou em decisão judicial. Por seu turno, o dispositivo prevê que a eficácia da citada norma está condicionada à aplicação nas 4 (quatro) eleições subsequentes à promulgação da Emenda Constitucional que se pretende aprovar, a partir de 2026, do montante correspondente àquele que deixou de ser aplicado para fins de cumprimento da cota racial nas eleições anteriores, sem prejuízo do cumprimento da cota de 30% estabelecida no art. 2º.

Já o art. 4º da PEC assegura imunidade tributária aos partidos políticos, seus institutos ou fundações, conforme estabelecido na alínea *c* do inciso VI do *caput* do art. 150 da Constituição Federal, que se estenderá a todas as sanções de natureza tributária, exceto as previdenciárias, abrangidos a devolução e o recolhimento de valores, inclusive os determinados nos processos de prestação de contas eleitorais e anuais, e os juros incidentes, multas ou condenações aplicadas por órgãos da administração pública direta e indireta em processos administrativos ou judiciais em trâmite, em execução ou transitados em julgado. Ademais, a imunidade tributária resultará no cancelamento das sanções, na extinção dos processos e no levantamento de inscrições em cadastros de dívida ou inadimplência, e aplica-se aos processos administrativos ou judiciais nos quais a decisão administrativa, a ação de execução, a inscrição em cadastros de dívida ativa ou a inadimplência tenha ocorrido em prazo superior a 5 (cinco) anos.

O art. 5º institui o Programa de Recuperação Fiscal (Refis) específico para partidos políticos, seus institutos ou fundações, para que regularizem seus débitos com isenção dos juros e multas acumulados, aplicada apenas a correção monetária sobre os montantes originais, que poderá ocorrer a qualquer tempo, com o pagamento das obrigações apuradas em até 60 (sessenta) meses para as previdenciárias e em até 180 (cento e oitenta) meses para as demais obrigações, a critério do partido.

O art. 6º garante aos partidos, seus institutos ou fundações o uso de recursos do Fundo Partidário para parcelamento de sanções e penalidades de multas eleitorais, outras sanções, débitos de natureza não eleitoral, devolução de recursos ao erário e devolução de recursos públicos ou privados a eles imputados pela Justiça Eleitoral, inclusive os de origem não identificada, excetuados os recursos de fontes vedadas. Além disso, os órgãos partidários de esfera hierarquicamente superior poderão utilizar os recursos do Fundo

Partidário para a quitação integral ou parcial de débitos das obrigações mencionadas dos órgãos partidários de esferas inferiores, ainda que o órgão responsável esteja impedido de receber esse tipo de recurso.

O art. 7º determina que o disposto na Emenda Constitucional que se pretende aprovar aplica-se aos órgãos partidários nacionais, estaduais, municipais e zonais e atingem os processos de prestação de contas de exercícios financeiros e eleitorais, independentemente de terem sido julgados ou de estarem em execução, mesmo que transitados em julgado.

O art. 8º dispensa a emissão do recibo eleitoral nas seguintes hipóteses: a) doação do FEFC e do Fundo Partidário por meio de transferência bancária feita pelo partido aos candidatos e às candidatas; b) doações recebidas por meio de pix pelos partidos, candidatos e candidatas.

Por fim, o art. 9º estabelece que a Emenda Constitucional que se pretende aprovar entra em vigor na data de sua publicação.

Embora o texto inicial da PEC seja bem distinto do aprovado pela Câmara dos Deputados, vale registrar, da justificação, a intenção de regularizar a situação jurídica dos partidos visto que, após as eleições de 2022, muitos deles se viram inadequados com relação à regra das cotas criadas pela Emenda Constitucional (EC) nº 117, de 5 de abril de 2022, sem a observância do princípio da anualidade eleitoral, em face de diversas alterações de registro de candidatura em todo o país.

A PEC não recebeu emendas nesta Comissão.

## II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos do art. 356, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), emitir parecer, inclusive quanto ao mérito, sobre propostas de emenda à Constituição.

Do ponto de vista de sua admissibilidade formal, verificamos que a proposta observa a regra constitucional que veda emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, ou que trate de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa.

Quanto à constitucionalidade material, não vislumbramos qualquer impedimento, uma vez que a proposição não viola as cláusulas pétreas, sejam as explícitas, previstas no § 4º do art. 60 da Carta, sejam as implícitas.

Quanto à norma constante do art. 2º, que cria a cota de 30% dos recursos do FEFC e do Fundo Partidário destinado a campanhas eleitorais, vale registrar que a medida constitui ação afirmativa voltada a criar oportunidades reais de acesso de pessoas pretas e pardas ao poder, garantindo-se, assim, não apenas a aplicação do princípio da igualdade material, mas também a ampliação da representatividade política e o fortalecimento da democracia brasileira.

Conforme a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 186, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, publicada no Diário da Justiça Eletrônico (DJe) em 20 de outubro de 2014, não contraria – ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no *caput* do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminados de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares.

E como destacado na decisão proferida no Referendo na Medida Cautelar na ADPF nº 738, também de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, publicada no DJe de 29 de outubro de 2020, compete prioritariamente ao Congresso Nacional estabelecer política de ação afirmativa apta a ampliar a participação política de minorias não-brancas, atendendo ao anseio popular e à demanda constitucional por igualdade. Cabe lembrar que a decisão daquela Corte que garantiu a distribuição dos referidos recursos públicos de forma proporcional à quantidade de candidatos negros de cada partido não teve por objetivo substituir a atuação do Congresso Nacional, mas assegurar direitos fundamentais de grupos historicamente vulneráveis contra discriminações, em razão da inexistência de norma com essa finalidade.

Quanto à técnica legislativa, entendemos que o art. 2º, por se tratar de norma permanente consistente na fixação de cota de recursos para candidaturas de pessoas negras, deve receber emenda de redação para que passe a integrar o corpo permanente da CF, mais precisamente o art. 17, que trata dos partidos políticos.

No tocante ao mérito, a proposição deve ser aprovada.

A instituição de cota de recursos públicos para candidaturas de pessoas pretas e pardas é fundamental para alavancar as respectivas campanhas e viabilizar o aumento da representatividade política em nosso país. Ademais, a cota de recursos garante resultados bem mais efetivos que a cota de candidaturas, visto que, no Brasil, as campanhas são individualizadas e extremamente dispendiosas. A medida permite, ainda, que os partidos, com base em sua autonomia constitucional, definam a forma de distribuição desses recursos da maneira que considerem mais eficaz para a obtenção de vitória nas urnas, seja concentrando maior apoio em um percentual menor de candidaturas até que ganhem mais popularidade, seja dispersando os recursos em um número maior de candidatos que já sejam conhecidos dos eleitores e tenham chances reais de vitória.

O art. 3º afasta a rejeição de contas dos partidos em razão da ausência de destinação da cota de recursos públicos destinada a candidaturas de pessoas pretas e pardas, com a condição de que esses recursos sejam aplicados em quatro eleições a partir de 2026. Conforme registrado no Parecer de Plenário apresentado na Câmara dos Deputados, os partidos têm enfrentado dificuldades operacionais no cumprimento das regras que impõem o repasse de recursos dada a incerteza causada pela ausência de disposições legislativas claras. Dessa forma, a medida visa a assegurar a sustentabilidade financeira e operacional dos partidos, permitindo uma transição harmoniosa sem penalidades por novas regras definidas no curso do processo eleitoral, visto que a obrigação anterior foi imposta sem a adoção do princípio constitucional da anualidade.

Cabe registrar ainda que medida assemelhada à prevista na PEC foi adotada na já citada EC nº 117, de 2022, com relação: a) aos partidos que não destinaram a cota mínima obrigatória de 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundo Partidário aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, desde que esses valores fossem utilizados em eleições subsequentes; e b) aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação da referida Emenda Constitucional.

As medidas previstas nos arts. 4º a 7º visam, do mesmo modo, a organizar as finanças dos partidos e viabilizar seu funcionamento.

Como destacado no Parecer de Plenário da Câmara dos Deputados, pretende-se evitar o comprometimento da gestão financeira dos partidos, cancelando sanções e processos em curso que desrespeitam a imunidade tributária, especialmente em casos em que a ação de execução supera o prazo de cinco anos, como em processos administrativos instaurados há mais de 20 anos e nos quais a incidência de juros ocorre em patamares elevados, tendo a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda suspenso a imunidade tributária dos partidos que são réus nessas ações.

O Programa de Recuperação Fiscal (Refis), instituído no art. 5º, que prevê um prazo maior para a quitação de obrigações pendentes, com isenção de juros e multas acumulados, garantirá a continuidade das atividades dos partidos, sem comprometer a viabilidade financeira dessas agremiações, evitando o acúmulo de débitos que se tornam impossíveis de serem quitados.

Com relação ao art. 6º, que permite o uso de recursos do Fundo Partidário para o pagamento parcelado de sanções e demais penalidades, consideramos legítimo e razoável que as agremiações, a seu critério, optem por esse meio para evitar não apenas o arrastamento de dívidas, muitas vezes contraídas em razão das inúmeras alterações promovidas pela justiça eleitoral no tocante à prestação de contas, mas também a perda de credibilidade por parte de seus eleitores e até mesmo o encerramento das atividades de determinados diretórios partidários.

Ademais, não se pode argumentar que a medida favorecerá de forma irrazoável ou desmedida os partidos ou servirá de estímulo para o descumprimento da legislação eleitoral, visto que, quanto maior o valor do Fundo Partidário a ser aplicado na quitação de multas e demais sanções, menor a quantidade de recursos que o partido poderá aplicar em suas atividades partidárias e campanhas eleitorais.

Finalmente, o art. 8º nos parece oportuno e conveniente porque reduz o excesso de formalidades e de exigências nas prestações de contas de campanha de partidos e candidatos. Afinal, não nos parece necessária que as doações por pix ou transferência bancária sejam comprovadas por recibo assinado pelo doador, como exigido atualmente pelo art. 23, § 2º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, visto que extratos bancários são bastantes para comprovar a doação.

No entanto, consideramos necessário inserir emenda de redação para corrigir equívoco no texto aprovado pela Câmara dos Deputados e deixar

expresso que, assim como o art. 2º, que trata da cota de recursos para candidaturas de pessoas pretas e pardas, o referido art. 8º da Emenda Constitucional que se pretende aprovar aplica-se às eleições de 2024. Afinal, se não fosse essa a intenção daquela Casa Legislativa, o dispositivo poderia ser incorporado à legislação eleitoral infraconstitucional em oportunidade futura.

A esse respeito, vale lembrar que a medida está em consonância com o entendimento do STF no julgamento do Referendo na Medida Cautelar na ADPF nº 738, que determinou a aplicação de incentivos às candidaturas de pessoas negras nas eleições municipais do mesmo ano em que impostos pelo TSE por se tratar de normas eminentemente procedimentais e não de alteração do processo eleitoral. Cabe registrar que, na ocasião, aquela Corte registrou que somente ocorre ofensa ao princípio da anterioridade nas hipóteses de: (i) rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos ou candidatos no processo eleitoral; (ii) deformação que afete a normalidade das eleições; (iii) introdução de elemento perturbador do pleito; ou (iv) mudança motivada por propósito casuístico.

### III – VOTO

Em face do exposto, o voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 9, de 2023, quanto aos aspectos constitucionais, de mérito e regimentais, com as seguintes emendas de redação:

#### EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 9, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 2º** O art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 9º:

‘**Art. 17.** .....

.....

§ 9º Dos recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do fundo partidário destinados às campanhas eleitorais, os partidos políticos devem, obrigatoriamente, aplicar 30% (trinta por cento) em candidaturas de pessoas pretas e pardas, nas circunscrições que melhor atendam aos interesses e estratégias partidárias.’ (NR)”

**EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)**

Dê-se ao art. 9º da Proposta de Emenda à Constituição nº 9, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 9º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se a partir das eleições de 2024:

I – o § 9º do art. 17 da Constituição Federal; e

II- o art. 8º desta Emenda Constitucional.”

Sala da Comissão

, Presidente

, Relator