COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 6.289, DE 2013

(Apensados: PLs nos 3.307/2000; 3.677/2000; 3.708/2000; 3.868/2000; 5.856/2005; 4.172/2008; 4.587/2009; 5.253/2009; 5.410/2009; 5.432/2009; 1.663/2011; 4.649/2012; 4.830/2012; 4.969/2013; 7.940/2014; 838/2015; 928/2015)

Acrescenta o art. 41-B e altera os arts. 36, 39, 47, 57 e 57-B da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) para explicitar a aplicação das normas de propaganda eleitoral às rádios comunitárias.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado OSMAR SERRAGLIO

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, oriundo do Senado Federal (PLS nº 212/2009, de autoria do Senador Valdir Raupp), altera o art. 57 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para explicitar a aplicação das normas de propaganda eleitoral em rádios comunitárias.

Fundamentou a iniciativa o fato de que a atual redação do art. 57 não é clara ao determinar a obrigação da transmissão da propaganda eleitoral pelas emissoras de rádio comunitárias. Nesse sentido, confira-se a atual redação do art. 57:

"As disposições desta Lei aplicam-se às emissoras de televisão que operam em VHF e UHF e os canais de televisão por assinatura sob a responsabilidade do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal ou das Câmaras Municipais."

À proposição principal foram apensados dezessete Projetos de Lei, a saber:

- PL nº 3.307/2000, dos Deputados João Paulo e Milton Temer, que altera os arts. 47, 51 e 57 da Lei nº 9.504/97, para permitir que as disposições daquela lei sejam aplicadas a todos os canais de televisão por assinatura;
- PL nº 3.677/2000, do Deputado Ronaldo Vasconcellos, que altera os arts. 36 e 47 da Lei nº 9.504/07 e revoga o art. 240 do Código Eleitoral, para estabelecer o mês de setembro do ano de eleição como o período destinado à propaganda eleitoral em geral e também à propaganda eleitoral nas emissoras de rádio e televisão;
- PL nº 3.708/2000, do Deputado Inocêncio de Oliveira, que altera dispositivos da Lei nº 9.504/97 prevendo o mês de julho do ano da eleição para a realização das convenções partidárias destinadas à escolha de candidatos (ao invés de 12 a 30 de junho, como atualmente); reduz o período da propaganda eleitoral em geral para sessenta dias (hoje, o início é previsto após o dia 5 de julho do ano de eleição); e reduz também o período destinado ao horário eleitoral gratuito nas emissoras de rádio e televisão de quarenta e cinco para trinta dias;
- PL nº 3.868/2000, do Deputado Coriolano Sales, que visa à redução de quarenta e cinco dias para trinta dias do período destinado à propaganda eleitoral gratuita nas emissoras de rádio e televisão;
- PL nº 5.856/2005, do Deputado João Campos, que altera dispositivos da Lei nº 9.504/97 e da Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral): fixa o período de 6 a 26 de julho do ano da eleição para a realização das convenções partidárias destinadas à escolha de candidatos (ao invés de 12 a 30 de junho); amplia o prazo para registro dos candidatos, que passa de 5 para 31 de julho; e reduz o período da propaganda eleitoral em geral para sessenta dias:
- PL nº 4.172/2008, do Deputado Hugo Leal, que dá nova redação ao *caput* do art. 11 da Lei 9.504/97, para alterar o prazo de solicitação de registro de candidatos (até às dezenove horas do dia 2 de maio do ano em que se realizarem as eleições);
- PL nº 4.587/2009, do Deputado João Almeida, que altera a Lei nº 9.504/97, para reduzir o prazo de campanha eleitoral.
 Estabelece que a escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre

coligações deverão ser feitas no período de 18 a 25 de julho do ano em que se realizarem as eleições; para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito e estar com a filiação deferida pelo partido no prazo de seis meses; altera o prazo de solicitação de registro de candidatos para até às dezenove horas do dia 1º de agosto do ano em que se realizarem as eleições; por último, determina que a propaganda eleitoral só será permitida a partir do dia 10 de agosto;

- PL nº 5.253/2009, do Deputado Rodrigo Maia, que dá nova redação aos arts. 47 e 48 e revoga o art. 51 da Lei nº 9.504/97, estabelecendo que a propaganda eleitoral gratuita será feita nos quarenta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, exclusivamente por meio de inserções de quinze, trinta ou sessenta segundos, a critério do partido ou coligação, ao longo da programação veiculada no rádio e na televisão entre as oito e as vinte e quatro horas, distribuídas em três blocos de audiência;

- PL nº 5.410/2009, do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que dá nova redação ao *caput* do art. 8º da Lei 9.504/97, estabelecendo que a escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser realizadas até seis meses antes da data prevista para as eleições;

- PL nº 5.432/2009, do Deputado Domingos Dutra, que altera a Lei nº 9.504/97, a fim de antecipar os prazos das convenções para escolha dos candidatos e formação de coligações (1º a 31 de maio) e para registros de candidaturas (até dezenove horas do dia 5 de junho do ano das eleições); aumentar os prazos para a Justiça Eleitoral examinar e decidir sobre os recursos decorrentes do processo eleitoral; e fixar critérios para indeferimento de registro do candidato na Justiça Eleitoral;

- PL nº 1.663/2011, do Deputado Augusto Coutinho, que dá nova redação aos arts. 47, 49, 50 e 51 da Lei nº 9.504/97, para reformular o horário gratuito de propaganda eleitoral, substituindo o bloco contínuo de programação (veiculada duas vezes ao dia; tarde e noite) por inserções gratuitas de até sessenta segundos ao longo da programação diária de rádio e televisão, veiculadas entre as oito e as vinte e duas horas, distribuídas conforme os mandatos em disputa;

- PL nº 4.649/2012, do Deputado Mario Negromonte, que altera a redação de dispositivos da Lei nº 9.504/97, para fixar o período das convenções partidárias entre os dias 1º e 20 e agosto (ao invés de junho) dos anos em que se realizarem as eleições, e para proibir a realização de carreatas na campanha eleitoral;

- PL nº 4.830/2012, do Deputado Mauro Benevides, que altera a Lei nº 9.504/97, a fim de antecipar para o mês de maio a realização das convenções partidárias destinadas à escolha dos candidatos e deliberar sobre coligações (em vez de junho); e fixar até às dezenove horas do dia 5 de junho do ano das eleições para solicitar o registro de candidaturas;

- PL nº 4.969/2013, do Deputado Sebastião Bala Rocha, que acrescenta o § 4º ao art. 44 da Lei nº 9.504/97, para punir com multa o partido ou coligação por qualquer veiculação apócrifa no horário eleitoral gratuito na televisão;

- PL nº 7.940/2014, do Deputado Carlos Bezerra, que modifica a Lei nº 9.504/97, para alterar o período de escolha dos candidatos e a deliberação sobre coligações em ano de eleição (12 a 30 de julho), bem como o prazo para partidos e coligações registrarem seus candidatos (até às dezenove horas do dia 5 de agosto);

 PL nº 838/2015, do Deputado Irajá Abreu, que altera a Lei 9.504/97, reduzindo para trinta dias o período de realização da propaganda eleitoral, inclusive na internet;

- PL nº 928/2015, do Deputado Marcelo Belinati, que altera a redação do art. 47 da Lei 9.504/97, reduzindo de 45 para 15 o número de dias reservados pelas emissoras de rádio e televisão pagos ou não para veiculação da propaganda eleitoral gratuita.

II – VOTO DO RELATOR

Circunscrevo, inicialmente, o exame de constitucionalidade à proposição principal, o Projeto de Lei nº 6.289, de 2013, que pretende tornar explícita a obrigação de as rádios comunitárias transmitirem o horário eleitoral previsto na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

De fato, a Lei de Eleições não trata das rádios comunitárias. Mas, nem poderia, eis que estas só foram regulamentadas pela Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, ou seja, promulgada cinco meses após a edição da Lei nº 9.504/97, fato este que gerou dúvidas quanto a estarem, ou não, obrigadas as rádios comunitárias à transmissão da propaganda eleitoral.

Dita lacuna, entretanto, já foi sanada pelo E. Tribunal Superior Eleitoral, a quem cabe editar resoluções que regem cada pleito eleitoral. Neste sentido, aquele Tribunal, em consonância com todo o arcabouço legal que regulamenta a radiodifusão, notadamente o art. 39 da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, fez constar das resoluções que norteiam cada uma das eleições a obrigação explícita de que as emissoras comunitárias transmitam a propaganda eleitoral (ex.: Resoluções nºs 23.370/12, 23.404/14).

Assim, por exemplo, o art. 35 da Resolução nº 23.404/14 dispôs: "As emissoras de rádio, inclusive as rádios comunitárias, as emissoras de televisão que operam em VHF e UHF e os canais de televisão por assinatura sob a responsabilidade do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas e da Câmara Legislativa do Distrito Federal reservarão, no período de 19 de agosto a 2 de outubro de 2014, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, a ser feita da seguinte forma (Lei nº 9.504/97, art. 47, § 1º, I a V, a e b, e art. 57): (...)"

O Projeto em questão, portanto, nada mais faz do que trazer para a Lei das Eleições a obrigação de as emissoras comunitárias transmitirem a propaganda eleitoral, tal como hoje já estão obrigadas por força de resolução da Corte especializada, de modo a sanar eventuais dúvidas que porventura ainda pudessem permear a matéria.

Desta forma, não há óbice no plano da admissibilidade constitucional do Projeto em análise, bem como quanto à sua juridicidade e boa técnica legislativa, credenciando-se à aprovação, na forma do Substitutivo apresentado ao final deste parecer.

Quanto aos Projetos apensos, também não vislumbramos qualquer óbice ao seu prosseguimento, no plano de constitucionalidade material e formal. Todos se ocupam de matéria legislativa de competência da União, não subsiste qualquer reserva de iniciativa e não colidem com nenhum princípio ou norma constitucional.

No mesmo diapasão, também não há vícios a serem apontados no tocante à sua juridicidade e técnica legislativa, com ressalva do Projeto de Lei nº 3.307, de 2000, que estende aos canais de televisão por assinatura a obrigatoriedade de transmissão de propaganda eleitoral.

Com efeito, o regime constitucional e legal dos serviços de televisão por assinatura não se coaduna com a obrigatoriedade de veiculação da propaganda eleitoral gratuita, que deve permanecer restrita à radiodifusão aberta, cuja obrigação de cedência de horário, ainda que com a contrapartida da compensação fiscal, decorre do fato de que (i) as emissoras respectivas se qualificam como concessionárias de serviços públicos, sujeitas às determinações do poder concedente, e (ii) não há direitos de assinantes consumidores a serem respeitados.

Vale lembrar que os canais de televisão por assinatura são objeto de simples autorização administrativa, para exploração em regime privado e, neste sentido, não podem ser compelidos a obedecer às mesmas obrigações a que estão sujeitas as emissoras de televisão abertas, de regime legal substantivamente diverso, cujas relações com o Poder Público são pautadas pelo contrato de concessão de serviço público.

A requisição de horários e imposição de conteúdos, cuja indisponibilidade está legalmente assegurada às prestadoras particulares de serviço em regime privado, assim como o direito de escolha dos seus assinantes, tudo conforme a autorização administrativa, a lei de regência e o contrato entre as partes, consubstancia expropriação de direitos de livre iniciativa e da relação de consumo.

Cabe, ainda, esclarecer que, superados os óbices legais acima apontados que impedem a extensão da obrigação de transmissão de propaganda eleitoral aos canais por assinatura, resta a questão técnica que, por si só, justifica a rejeição da proposta, na forma do bem lançado parecer do Deputado Nárcio Rodrigues, aprovado, em 2012, pela Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, do qual se transcreve, por elucidativo, o seguinte trecho:

"... Cabe destacar que, no caso de televisões por assinatura, prestadas via satélite e por MMDS, seria impossível direcionar programas diferentes para estados e municípios diferentes. No primeiro caso, porque o satélite distribui um único sinal para todo o território brasileiro,

enquanto que as operadoras em MMDS atingem mais de um município, em alguns casos até localizados em Estados diferentes. Outra limitação difícil de ser superada diz respeito à interrupção do programa, principalmente aqueles gerados fora do Brasil e transmitidos simultaneamente por vários países. Não haveria, segundo os depoentes, condições de recuperar a parte do programa perdido e, portanto, os assinantes seriam diretamente prejudicados (...)"

Desta forma, embora já me tendo pronunciado no sentido da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 3.307, de 2000, considero-o injurídico, por se revelar em desacordo com o sistema jurídico vigente. No mérito, indico a rejeição deste, eis que esbarra em óbices técnicos insuperáveis.

Em relação ao mérito, segue a análise dos demais projetos de lei apensados ao Projeto de Lei nº 6.289, de 2013, do Senado Federal, agrupados por temas, conforme a afinidade ou semelhança de matéria versada.

PL nº 5.253, de 2009, e PL nº 1.663, de 2011 – extinguem a transmissão da propaganda eleitoral em blocos, estabelecendo apenas a transmissão sob a forma de inserções.

É fato público e notório que as emissoras de rádio e televisão vêm sofrendo quedas bruscas em suas audiências por conta da transmissão da propaganda eleitoral, notadamente nos dois blocos fixos determinados pela Lei, a saber:

Eleições Gerais: dois blocos diários de 50 minutos cada um;

Eleições Municipais: dois blocos diários de 40 minutos cada um.

Além da transmissão dos blocos, as emissoras estão obrigadas à transmissão de 30 minutos diários de inserções, divididas em 04 faixas de horários exibidas entre 08h00 e 24h00.

De acordo com ambos os projetos, os blocos fixos seriam extintos e a propaganda eleitoral limitar-se-ia à veiculação de inserções, de forma que fossem minimizados os danos causados pela queda de audiência.

Ocorre que, não obstante a relevância da preocupação de seus autores, ambos os projetos estabelecem regras inexequíveis e ineficazes aos propósitos aduzidos. Senão, vejamos. Os projetos preveem a exibição de mais de 100 minutos diários sob a forma de inserções, as quais seriam divididas ao longo da programação das emissoras, em seus respectivos intervalos comerciais. Vale lembrar que as inserções podem ser divididas em módulos de 15, 30 ou 60 segundos, a critério dos partidos.

Tomando-se um exemplo extremo, se todas as inserções forem divididas em módulos de 15 segundos, as emissoras estarão obrigadas a exibir 400 inserções de propaganda eleitoral. Não há, por óbvio, intervalo comercial que seja suficiente para comportar a exibição de tanta inserção, óbice que adiante melhor se demonstra.

Hipoteticamente, podemos considerar que uma emissora tenha programação por 24 horas e que, a cada hora, ela utiliza 15 minutos de intervalo comercial, divididos em 3 blocos de 5 minutos cada qual. Neste caso, teríamos 72 intervalos comerciais em 24 horas de programação.

Para que as 400 inserções sejam exibidas, necessário seria que, em cada um dos 72 intervalos comerciais, fossem exibidas 6 inserções de propaganda eleitoral, no total de 1 minuto e 30 segundos por intervalo. Ou seja, um terço do intervalo comercial seria tomado por propaganda eleitoral. O efeito será de todo contraproducente: a população poderá cansar-se muito mais com o excesso de propaganda.

Por outro lado, não se pode esquecer o fato de que não há mensagem que se passe com profundidade em 15 segundos. Sequer com um minuto. O bloco é necessário para que as propostas a serem apresentadas por candidatos, partidos e coligações o sejam com a profundidade que o eleitor merece.

Desta forma, a despeito de reconhecer a constitucionalidade e juridicidade de ambos os Projetos em exame, no mérito, tenho por determinante sua rejeição.

PL nº 4.969, de 2013 – acrescenta § 4º ao art. 44 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para punir qualquer veiculação apócrifa no horário eleitoral gratuito na televisão.

A inserção normativa está assim lavrada:

"§ 4º A não assinatura da propaganda eleitoral gratuita na televisão, em toda a sua duração, sujeitará o partido ou coligação, independente de outras cominações legais, a multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a 200.000,00 (duzentos mil reais). (NR)"

Na justificação, o ilustre autor do Projeto, Deputado Sebastião Bala Rocha, alerta que o art. 6°, § 2°, da Lei nº 9.504/97 já determina que, na propaganda em eleição majoritária, a coligação usará, obrigatoriamente, sob sua denominação, as legendas de todos os partidos que a integram, sendo certo, ainda, que, na propaganda em eleição proporcional, cada partido usará apenas sua legenda sob o nome da coligação. Mas o Autor também aponta o fato de que não há penalidade legal prevista para o caso de descumprimento da norma.

Ocorre que a proposta apresentada não resolve a questão, eis que se limita a criar uma penalidade para o caso de infração verificada exclusivamente na televisão, esquecendo-se de todos os outros meios e modalidades em que a propaganda é feita, inclusive na Internet.

Desta forma, para assegurar maior efetividade à proposta, inegavelmente de caráter relevante, é necessário alterar o texto normativo da proposição. Assim, ao reiterar minha posição favorável à constitucionalidade e juridicidade do Projeto, quanto ao mérito indico a aprovação da matéria, mas na forma do Substitutivo que a este acompanha.

PLs nos 3.677, de 2000; 3.708, de 2000; 3.868, de 2000; 5.856, de 2005; 4.172, de 2008; 4.587, de 2008; 5.410, de 2009; 5.432, de 2009; 4.649, de 2012; 4.830, de 2012; 7.940, de 2014; 838, de 2015; 928, de 2015.

Todos os projetos acima referenciados tratam de prazos, seja para realização de convenções partidárias para escolha de candidatos, seja para registro de candidatura ou ainda para o início da propaganda eleitoral, principalmente em rádio e televisão, sendo certo que todos os que tratam da propaganda eleitoral o fazem com o intuito de reduzir o período respectivo.

Note-se que os projetos que tratam da convenção para escolha de candidatos ou do registro de candidaturas divergem quanto aos prazos: alguns antecipam e outros adiam tais atos. Assim, optamos pela manutenção dos prazos vigentes.

Entretanto, há um elo entre todos os que tratam da propaganda eleitoral: todos, sem exceção, reduzem o tempo de propaganda em geral e, sobremodo, em rádio e televisão, variando apenas no que diz respeito ao número de dias. Emerge nítida a intenção de parte majoritária da Casa de proporcionar a redução do tempo destinado à propaganda eleitoral, estando dita matéria pronta e amadurecida para ser votada.

É fato público e notório que o excesso de prazo para realização da propaganda eleitoral, notadamente aquela exibida gratuitamente pelos meios de comunicação de massa, vem provocando a exaustão da população, que fica submetida tempo demais às mesmas questões e controvérsias, causando mais malefícios do que benefícios à vivência da realidade política.

Ademais, as campanhas nos grandes meios de comunicação necessitam de recursos vultosos para serem realizadas, o que só beneficia aqueles que têm melhores condições financeiras, em claro detrimento do conteúdo com realce da forma.

Por fim, todos sabemos que a propaganda gratuita é objeto de compensação fiscal às emissoras que estão obrigadas a ceder o tempo necessário a sua exibição. Assim sendo, a redução do tempo de propaganda obrigatória terá o efeito duplo de baratear a campanha para os partidos, coligações e candidatos e ainda trazer benefício de reduzir a renúncia fiscal consequente à sua exibição.

Tendo em vista não haver contrariedade à constitucionalidade e juridicidade dos Projetos em apreço, mas, quanto ao mérito, considerando a necessidade de dar organicidade à proposta normativa em tela, sua aprovação se faz possível nos termos do Substitutivo anexo, que disciplina a redução do tempo da propaganda eleitoral, matéria com relação à qual não há divergências, senão quanto ao número de dias. Quanto a isso, optamos por fixar em 60 dias a propaganda em geral e em 30 dias a por rádio e televisão.

De igual modo, ainda no sentido de redução de custas de campanha estamos aceitando a proposta de vedação de carreatas.

Em conclusão, meu voto é no sentido da:

I - constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 6.289, de 2013, e dos Projetos de Lei apensados de nºs: 3.677, de 2000; 3.708, de 2000; 3.868, de 2000; 5.856, de 2005; 4.172, de 2008; 4.587, de 2009; 5.253, de 2009; 5.410, de 2009; 5.432, de 2009; 1.663, de 2011; 4.649, de 2012; 4.830, de 2012; 4.969, de 2013; 7.940, de 2014; 838, de 2015 e 928, de 2015;

 II – constitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei nº 3.307, de 2000, restando prejudicada a análise da técnica legislativa;

III – rejeição, no mérito, dos PLs n^{os} 3.307, de 2000, 5.253, de 2009, e 1.663, de 2011;

IV - aprovação do PL n^{o} 6.289, de 2013, e dos seguintes apensos: PLs n^{os} 3.677, de 2000; 3.708, de 2000; 3.868, de 2000; 5.856, de 2005; 4.172, de 2008; 4.587, de 2009; 5.410, de 2009; 5.432, de 2009; 4.649, de 2012; 4.830, de 2012; 4.969, de 2013; 7.940, de 2014; 838, de 2015, e 928, de 2015, nos termos do Substitutivo ora apresentado.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado OSMAR SERRAGLIO Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO DO RELATOR AO PROJETO DE LEI Nº 6.289, DE 2013

(Apensados: : PLs nos 3.307/2000; 3.677/2000; 3.708/2000; 3.868/2000; 5.856/2005; 4.172/2008; 4.587/2009; 5.253/2009; 5.410/2009; 5.432/2009; 1.663/2011; 4.649/2012; 4.830/2012; 4.969/2013; 7.940/2014; 838/2015; 928/2015)

Acrescenta o art. 41-B e altera os arts. 36, 39, 47, 57 e 57-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 41-B:

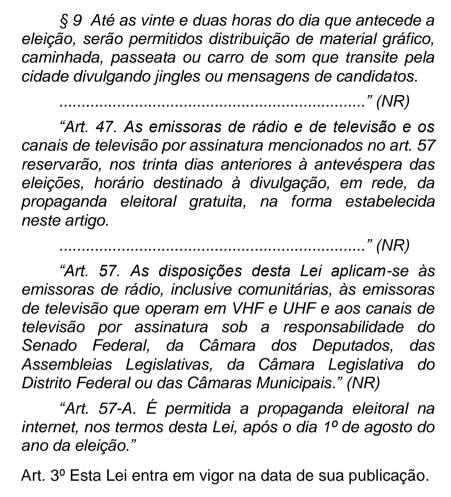
"Art. 41-B. A propaganda eleitoral, qualquer que seja a sua forma ou meio de divulgação, mencionará sempre a legenda partidária ou a coligação, que permanecerá exposta durante a veiculação na televisão e inserção na internet, observado o disposto no § 2º do art. 6º.

Parágrafo único. A infração ao disposto neste artigo sujeitará o partido ou coligação, independentemente de outras cominações legais, a multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais)."

Art. 2º Os arts. 36, 39, 47, 57 e 57-A da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida o dia 1º de agosto do ano da eleição.
" (NR)
"Art. 39

de 2015.



Deputado OSMAR SERRAGILIO Relator

de

Sala da Comissão, em