



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal Rodrigo Agostinho

PROJETO DE LEI Nº 73, DE 2019
(Do Sr. Rodrigo Agostinho)

Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, quanto ao financiamento de campanhas eleitorais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Esta Lei modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.

Art. 2º. A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 23. [...]”

§1º. As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição, limitados a 10% (dez por cento) do teto de gastos, para cada candidato;

§2º. Os candidatos a cargos com eleição proporcional poderão utilizar recursos próprios em sua campanha, até o montante de 7% (sete por cento) do limite de gastos estabelecido nesta Lei para o respectivo cargo, enquanto os candidatos a cargos majoritários poderão utilizar recursos próprios em sua campanha até o limite de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).” (NR)

12



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

Art. 3º. Ficam revogados os arts. 16-C, 16-D e 23, §7º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Art. 4º. A Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 9º. Com respeito ao montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais, incluindo os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, os partidos deverão reservar, em contas bancárias específicas para esse fim, valor proporcional ao número de candidatos, nunca inferior a 30% (trinta por cento), para aplicação em suas campanhas eleitorais.” (NR)

Art. 5º. Fica revogado o art. 3. da Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017.

Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

O sistema de financiamento de campanhas eleitorais passou por grandes transformações no Brasil nos últimos anos. Até setembro de 2015, doações a candidatos e partidos por pessoas jurídicas eram permitidas. Contudo, o Supremo Tribunal Federal, em julgamento da ADI nº 4.650, declarou inconstitucionais os dispositivos legais que permitiam as contribuições de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais. Logo em seguida, foi sancionada a Lei nº 13.165/15, que confirmou a decisão tomada pelo STF. Embora a recente mudança signifique um aprimoramento no modelo de financiamento de campanhas brasileiro, ainda há espaço para ajustes. Nesse sentido, este projeto de lei propõe a alteração das Leis nº 9.504/97 e nº 13.165/15, com o objetivo de corrigir incongruências do sistema de financiamento de campanhas eleitorais.

De início, sugere-se uma limitação adicional às doações de recursos por pessoas físicas. Além dos 10% dos rendimentos brutos, um doador não poderá financiar mais que 10% do valor máximo que uma campanha poderá arrecadar. Assim, evita-se que um candidato seja completamente financiado apenas por um indivíduo, o



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

que certamente limitaria sua desejável independência.

Fazendo referência ao teto de gastos por campanha – que varia de acordo com o cargo pretendido –, limita-se o valor que uma pessoa física poderá doar por candidato. Para além disso, mantém-se a limitação em relação ao valor global que um indivíduo poderá doar.

A restrição a fontes de financiamento não pode vir desacompanhada de um senso de realidade. As campanhas eleitorais demandam recursos – por mais que medidas recentes tenham sido tomadas para reduzir os seus custos. A proscrição da doação por pessoas jurídicas e a pretendida limitação dos recursos públicos a serem destinados a campanhas eleitorais criam um vácuo. Caso não se ofereçam alternativas legítimas e legais para que se financiem as campanhas eleitorais, há risco de que se proliferem práticas irregulares, como o “caixa 2”, que ameaçam a integridades dos pleitos eleitorais e a própria democracia.

Além disso, o veto do Presidente Temer à parte da Lei nº 13.488/17 também criou incerteza quanto à possibilidade de autofinanciamento. Enquanto alguns argumentam que essa possibilidade deixou de existir sob a nova regulamentação, outros afirmam que não há mais quaisquer limites para candidatos doarem recursos às suas próprias campanhas. Optou-se aqui por privilegiar a opção legislativa realizada pela Câmara dos Deputados, que impôs limites fixos para todos os cargos.

Em seguida, propõe-se que seja extinto o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), criado em outubro de 2017 pela Lei n. 13.487. Objeto da ADI n. 5.795, ajuizada pelo Partido Social Liberal – PSL, com fundamento no art. 17, §3º, CF5, o Fundo recebeu R\$ 1,75 bilhão (um bilhão setecentos e cinquenta milhões de reais) em 2018. O FEFC foi instituído como meio de preencher a lacuna causada pela interrupção dos recursos provenientes de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais e vem sendo alvo de críticas. A mais recente delas diz respeito ao trade off decorrente da criação do Fundo, que seria responsável pela retirada de cerca de R\$ 472 milhões (quatrocentos e setenta e dois milhões de reais) originalmente destinados por parlamentares à saúde e educação este ano, já que o dinheiro das emendas de bancadas será transferido para gastos com campanhas eleitorais no ano de 2018. Além das verbas de saúde e educação, R\$ 828 milhões (oitocentos e vinte e

h



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

oito milhões de reais) foram retirados de áreas como segurança pública, infraestrutura e obras contra a seca e agricultura. A Ministra Rosa Weber, relatora da ADI n. 5.795, decidiu levar o caso para o plenário da Corte, não havendo, ainda, data para o julgamento.

Além disso, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha pode fortalecer a burocracia partidária, em especial o poder de líderes. Enquanto as doações de recursos por pessoas físicas são mais pulverizadas e tendem a significar uma identificação entre a ideologia e propostas defendidas pelo candidato e o eleitor que realiza as doações, os recursos distribuídos a partir dos fundos Partidário e Especial de Financiamento de Campanha são alocados pelos líderes partidários entre candidatos e diretórios de acordo com critérios próprios e são pouco transparentes.

Como consequência, o poder de decisão de quem recebe mais ou menos recursos para financiar sua campanha tende a fortalecer essas figuras, em detrimento de uma dinâmica mais horizontal e igualitária dentro dos partidos e do patrocínio direto, por meio de doações, a candidatos cujas propostas sejam capazes de convencer a população. Dessa maneira, entende-se que o referido Fundo não representa a melhor opção legislativa para lidar com a falta de recursos destinados ao financiamento de campanhas eleitorais, motivo pelo qual sua revogação se torna imperativa.

Em último lugar, este projeto de lei determina que os partidos reservem, ao menos, 30% (trinta por cento) do montante do Fundo Partidário para o financiamento das campanhas eleitorais de candidatas, aumentando o mínimo de 5% (cinco por cento) previamente estabelecido e pondo fim ao limite de 15% (quinze por cento). Busca-se, assim, consagrar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que julgou inconstitucionais esses parâmetros na ADI nº 5.617.

Ajuizada pelo então procurador-geral da República, Rodrigo Janot, argumentava-se que “a fixação de limite máximo do montante do fundo partidário a ser reservado para campanhas de mulheres, na norma atacada, todavia, não apenas viola o princípio da igualdade como, ainda mais grave, inverte o sistema de cotas eleitorais” e “deixa de proteger suficientemente o pluralismo político, a cidadania e o princípio democrático e falha na busca do objetivo fundamental de construir uma sociedade livre, justa e solidária, além de ferir os princípios da eficiência, da finalidade e da autonomia



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

dos partidos políticos, conforme estabelece a Constituição Federal". Janot ainda argumenta, em sede da ADI, que, apesar das recentes alterações na legislação eleitoral, persiste o grave déficit de representatividade política das mulheres no Brasil. Embora componham maioria do eleitorado brasileiro (52,25%), apenas 21% dos candidatos nas eleições de 2012 e 2014 eram do sexo feminino. A sub-representação feminina não se limita, no entanto, às candidaturas, uma vez que o número de mulheres eleitas é ainda menor. Segundo levantamento da União Interparlamentar, que reúne parlamentos de 170 países e 11 membros associados, em agosto de 2016, a proporção de mulheres na Câmara dos Deputados era de apenas 9,9%, enquanto no Senado era de 16%. Esses números fazem do Brasil um dos países com menos participação proporcional de mulheres no Legislativo, atrás de nações com menos consolidação democrática, abertura política e cultural e condição socioeconômica, como Etiópia (38,8%), Burundi (36,4%), Lesoto (25,0%), Azerbaijão (16,9%), Turquia (14,9%) e Myanmar (12,7%).

Enquanto a média global de participação feminina no parlamento, levando em consideração as duas Casas Legislativas, é de 22,8%, no Brasil, esse índice é de apenas 17,9%. Essa proporção, que em muito destoa do restante do continente americano (27,6%) e da Europa (25,6%), mais se aproxima daquela verificada nos países árabes (17,5%). Além disso, o cenário atual não parece estar se transformando com a rapidez desejada. Em 1998, por exemplo, no âmbito federal, havia 29 mulheres na Câmara dos Deputados; em 2010, 45 mulheres foram eleitas deputadas, representando um aumento pouco considerável para um intervalo tão longo. Já a nível municipal, nas eleições de 2016, considerando apenas as capitais dos estados, somente Boa Vista (RR) elegeu uma mulher prefeita.

Também é relevante destacar que as candidatas ainda se encontram em situação de maior dependência financeira dos recursos destinados às campanhas eleitorais do que os candidatos. Como mostra uma pesquisa realizada em 2015, conduzida por Peixoto, Goulart e Silva, o fator feminino reduz drasticamente as chances de uma candidata ser eleita quando a variável recursos despendidos em campanhas eleitorais é introduzido. Analisado em conjunto com outro dado, este torna-se ainda mais grave. Apesar do que dispõe o art. 44, V, da Lei nº 9.096/95, que destina



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

5% dos recursos que os partidos recebem do Fundo Partidário para programas de promoção e de difusão de mulheres na política¹⁵, a destinação dos recursos determinados pela lei não é efetivamente cumprida pelos partidos. Em 2012, o grau de observância da exigência do mencionado artigo pelos partidos que informaram essa destinação foi de 72,73%, enquanto em 2015 esse número foi de apenas 42,86%. Não obstante, quando analisada a totalidade dos partidos, a taxa de inadimplemento é ainda maior. Em 2010, por exemplo, o percentual de adimplemento foi inferior a 20%, comparado a cerca de 50% em 2012, deixando patente a falta de comprometimento dos partidos com a promoção da participação feminina na política. Como resultado, foi perdido o equivalente a R\$ 28.518.975,71 (vinte e oito milhões, quinhentos e dezoito mil, novecentos e setenta e cinco reais e setenta e um centavos), que deveriam ser investidos em programas de participação das mulheres na política, ao longo de seis anos em que a redação da Lei nº 12.034/09 disciplinava tal exigência.

Por fim, atualmente, o art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/97 estabelece que os partidos ou coligações devem perfazer um mínimo de 30% do total de vagas preenchidas por eles com candidaturas de cada um dos sexos, a fim de reduzir a desproporção entre candidatos e candidatas. Assim, dado que a baixa alocação de recursos foi uma das razões do mau desempenho das cotas acima mencionadas, propõe-se, em consonância com o posicionamento do Ministério Público Federal, na ADI n. 5.617, acolhido pelo STF, que o montante do Fundo Partidário que deve ser reservado para o financiamento de campanhas eleitorais de candidatas seja equiparado em proporção ao número de candidaturas femininas que cada partido deverá obrigatoriamente apresentar, a fim de atender ao princípio da proporcionalidade.

Uma nota final se faz necessária. Os efeitos de qualquer reforma sobre regras de financiamento eleitoral são limitados em função do sistema político-eleitoral brasileiro. A discussão sobre reforma política no Brasil vem sendo adiada repetidamente. Terá, sem dúvida alguma, um profundo impacto na luta contra a corrupção, já que é, entre outras, a forma mais adequada de se reduzirem os custos das campanhas eleitorais e aumentar a integridade dos pleitos realizados. Precisa, no entanto, ser discutida também a partir de outras perspectivas, como o fortalecimento da



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Federal Rodrigo Agostinho

democracia, a garantia da representação de minorias e a reforma do sistema partidário. Por essa razão, optou-se por não incluir, neste pacote, propostas de reforma política mais amplas, o que em nada compromete a certeza de que este é um debate urgente para o Brasil.

Esta proposta faz parte de um conjunto de 70 novas medidas contra a corrupção produzidas após amplo processo de consulta do qual participaram mais de 200 organizações e especialistas no tema e coordenado pela Transparência Internacional Brasil e pelas Escolas de Direito Rio e São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. É a resposta da sociedade para este que é um dos maiores problemas de nosso país.

Certos de estarmos contribuindo para o aperfeiçoamento do sistema político-eleitoral brasileiro, contamos com o apoio dos nobres Pares para a aprovação deste projeto de lei.

04 FEV. 2019

Sala das Sessões, em de Fevereiro de 2019.


Rodrigo Agostinho
Deputado Federal
PSB/SP

