

PROJETO DE LEI Nº 5855, DE 2005

Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para dispor sobre o processo e o financiamento eleitoral.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputada Iriny Lopes

I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei apresentado ao Senado Federal pelo ilustre Senador Jorge Bornhausen, o qual visa reduzir os custos das campanhas eleitorais, diminuindo o período das campanhas, alterando o formato do horário eleitoral gratuito e proibindo determinados itens, como showmícios e distribuição de brindes. A proposta também cria a prestação de contas diária pela Internet e estabelece penalidade para doações não declaradas, além de proibir a divulgação de pesquisas eleitorais nos quinze dias que antecedem o pleito.

O Projeto não chegou a ser apreciado pelo Plenário do Senado, já que, naquela Casa, a apreciação da Comissão de Constituição e Justiça é conclusiva para matéria de direito eleitoral, embora caiba o recurso; uma vez aprovado naquela Comissão, e transcorrido o prazo para recurso, foi enviado para esta Casa, onde inicia a tramitação por esta Comissão.

II - VOTO DA RELATORA

Cabe a esta Comissão pronunciar-se sobre os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito das proposições a ela submetidas, conforme é disposto no artigo 32, inciso IV, “a” e “e”, do Regimento Interno da Casa.

Os requisitos formais de constitucionalidade são atendidos: o projeto em tela cinge-se ao campo do direito eleitoral, matéria de competência legislativa privativa da União, sobre a qual cabe ao Congresso Nacional dispor (CF, art. 48, *caput*). A iniciativa parlamentar é legítima, emanando do disposto no artigo 61 da Carta Constitucional, não incidindo, na espécie, quaisquer das reservas à sua iniciativa. No que tange à constitucionalidade material não se vislumbra ofensa, sendo que, adiante, controvérsias tópicas serão objeto de fundamentação específica.

O projeto em análise cobre um leque amplo de questões, visando principalmente dar solução a alguns dos problemas de financiamento de campanhas que afloraram recentemente. São claros os seguintes objetivos:

- 1) reduzir os gastos eleitorais, proibindo determinados itens, reduzindo o tempo de campanha e modificando radicalmente o horário gratuito;
- 2) aumentar a transparência das prestações de contas, tornando-as diárias e acessíveis a todos pela Internet;
- 3) tornar as penalidades mais duras: doação não contabilizada passa a ser crime, aumentam-se as penas existentes;
- 4) criar a figura de responsáveis financeiros, que respondem judicial e criminalmente pelos gastos.

É necessário registrar preliminarmente que a percepção da necessidade de mudanças na legislação eleitoral está profundamente arraigada na Câmara dos Deputados. Nessa legislatura, a discussão amadureceu, tomando forma de uma proposta de reforma política, árdua e cuidadosamente negociada no âmbito de uma Comissão Especial. O projeto, o PL 2679/03, aprovado nesta Comissão em junho deste ano, avança modificações sobre alguns dos principais balizadores do nosso sistema eleitoral: altera o mecanismo de apresentação dos candidatos e a forma de seleção dos eleitos, e modifica radicalmente o financiamento das campanhas, introduzindo o financiamento público exclusivo. A adoção desses pontos modificaria a lógica das campanhas, freando o individualismo da competição entre candidatos do mesmo partido, que leva a gastos sempre maiores, e restringindo a influência do poder econômico nas eleições.

A crise política que se abriu este ano, desnudando abruptamente mecanismos escusos de financiamento, deu dimensão dramática ao impulso por mudanças. O Senado, frente a esse quadro, escolheu adotar medidas de cunho restrito, visando uma resposta imediata aos seus aspectos mais evidentes.

A proposta, contudo, apesar de aperfeiçoar pontos específicos, barateando as campanhas e estabelecendo mecanismos para a transparência das contas eleitorais, não ataca as causas que determinam o encarecimento das campanhas e nem permite reduzir o tráfico de influência entre empresas e candidatos. E mais, em alguns pontos é dirigido o foco para o alvo errado, correndo-se o risco de restringir autoritariamente o debate político e a participação dos cidadãos. É o caso das proibições relativas à chamada “boca de urna”, onde o projeto retrocede significativamente, criminalizando o eleitor que portar bandeiras, bonés, adesivos de seu partido! Ora, se o direito do

eleitor à manifestação pacífica e silenciosa de suas preferências eleitorais é uma conquista que a lei recente consagrou, e que provou ser um avanço, tornando as eleições coloridas, alegres e participativas! Também a proposta de alteração do horário eleitoral gratuito nos parece padecer de ranço autoritário, pois limita excessivamente as formas de comunicação dos partidos com os eleitores.

A proibição de gravação de externas e edição dos programas eleitorais soa pueril, notadamente com a manutenção das atuais fontes de financiamento e ausência de limites estabelecidos uniformemente às candidaturas.

No que respeita à proibição de divulgação de pesquisas eleitorais a determinado lapso temporal da data da votação, não obstante a controvérsia de encerra, entendemos pertinente sua manutenção em relação à proposta original. Isso porque é evidente a influência de tais pesquisas, interferindo diretamente na formação de convicção do eleitor, nem sempre mediante adoção das cautelas e métodos devidos, sendo certo que a liberdade de iniciativa privada não pode se sobrepor ao interesse público que o sufrágio universal encerra.

Esta Comissão sofre agora pressão para viabilizar a tramitação célere do projeto, na expectativa de deliberação sobre Emenda Constitucional a flexibilizar a incidência do artigo 16 da Carta Política.

Como se sabe, o Relator é um instrumento do colegiado. Não lhe cabe impor seus pontos de vista, mas expressar, de forma articulada, aquilo que percebe ser a vontade da maioria. Nesse intuito, apesar de não consubstanciar o que entendemos ideal, submetemos à apreciação substitutivo que contempla parte substancial da proposição oriunda do Senado, mas que promove alterações que entendemos representar avanço político e aperfeiçoamento na legislação.

Partindo-se da premissa que não se há de cogitar, nesta oportunidade, questões reservadas à Proposta de Emenda Constitucional (verticalização, Sistema de Governo, voto distrital, etc...), bem como as relativas à inelegibilidades (objeto de Lei Complementar), e que questões que nos são caras, como financiamento público, cláusula de barreira e coligações, estão abordadas no PL 5.268/01 (apensado o 2.679/03), relatado nesta Comissão pelo Deputado Rubens Otoni, seguimos o critério da proposição original, não tratando de matéria da Lei dos Partidos (9.096/95), restringindo-nos à Lei das Eleições (9.504/97).

Assim, em cotejo com a proposta do Senado, propomos as seguintes alterações de mérito:

- a) retira-se postergação dos prazos de escolha e registro dos candidatos, pois as providências administrativas na Justiça Eleitoral ficariam prejudicadas, e o que se pretende reduzir são os custos da campanha;
- b) suprime-se a possibilidade de doação de pessoa jurídica;
- c) suprime-se suspensão de repasse do Fundo a Partido Político por três anos na hipótese de descumprimento de norma relativa à arrecadação e aplicação de recursos na eleição. A regra atual dispõe um ano e apuração de abuso do poder econômico pelo responsável, que pode redundar em inelegibilidade, o que entendemos suficiente;
- d) retira-se possibilidade de utilização de outdoor;
- e) suprime-se a proposta de proibição de externas;
- f) inclui-se estabelecimento de limite de gastos às candidaturas pela Justiça Eleitoral, após oitiva dos Partidos Políticos;
- g) inclui-se pena de cassação do registro para aquele que distribuir brindes ou promover “showmícios”.

Sendo certo que, dentre outras, mantém-se:

- a) possibilidade de recebimento de entidade sindical, bem como restrição às Organizações não Governamentais e entidades benéficas;
- b) proposta de propaganda a partir de 1º de agosto (60 dias);
- c) critério de proporcionalidade segundo o da eleição para aferição do tempo de rádio e tv para propaganda;

- d) redação proposta para os atos vedados aos agentes públicos;
- e) restrição à divulgação de pesquisa;
- f) sistema de divulgação das receitas e despesas;
- g) responsabilização pelas informações financeiras prestadas;
- h) a criminalização de contratação de pessoal para boca-de-urna.

Feitas essas considerações, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei 5.855/2005, e, no mérito, sua aprovação na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em 16 de novembro de 2005.

Deputada IRINY LOPES

SUBSTITUTIVO AO PL 5855/2005

Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para dispor sobre o processo e o financiamento eleitoral.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 16. Até 30 (trinta) dias antes das eleições, os Tribunais Regionais Eleitorais enviarão ao Tribunal Superior Eleitoral, para fins de centralização e divulgação de dados, a relação dos candidatos às eleições majoritárias e proporcionais, da qual constará obrigatoriamente a referência ao sexo e ao cargo a que concorrem.” (NR)

.....

“Art. 18. A Justiça Eleitoral, após audiência pública com os Partidos Políticos que apresentarão sugestões, fixará, dentre os parâmetros sugeridos, os limites de despesas a serem observados para cada cargo em disputa”.

Parágrafo Único – Gastar recursos além do estabelecido implica na rejeição das contas do candidato e impede a diplomação do eleito.”

“Art. 19.

.....

§ 3º Os comitês financeiros, aos quais compete fazer o registro dos candidatos, devendo obrigatoriamente indicar o responsável pela arrecadação, gestão e aplicação dos recursos destinados a cada campanha eleitoral, serão registrados, até 5 (cinco) dias após sua constituição, nos órgãos da Justiça Eleitoral.

§ 4º A pessoa indicada nos termos do § 3º é responsável, inclusive judicialmente, por todos os eventos relativos à arrecadação, gestão e aplicação dos recursos relativos às campanhas eleitorais.” (NR)

.....

“Art. 21. O candidato é, solidariamente com a pessoa indicada na forma do § 3º do art. 19, responsável pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo ambos assinar a respectiva prestação de contas”.

Parágrafo único. Havendo pessoa designada pelo candidato, na forma do art. 20, esta também assinará a prestação de contas.” (NR)

“Art. 22.

.....
§ 3º Ressalvado o disposto no § 2º, é vedada a utilização de recursos oriundos de outra conta que não seja a referida no **caput**.

§ 4º O uso de recursos oriundos de fontes diversas das previstas nesta Lei implica a nulidade das contas do candidato e consequente impugnação do registro de sua candidatura.” (NR)

.....

“Art. 24. É vedado a partido e a candidato receber, direta e indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de”:

.....
VI – REVOGADO.

VII – pessoa jurídica;

VIII – sociedades benéficas;

IX – sociedades esportivas;

X – organização não-governamental.” (NR)

“Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei:

IV – despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas;

IX – REVOGADO;

XI – REVOGADO;

XIII – REVOGADO;

Parágrafo único. Os partidos políticos, coligações e os candidatos são obrigados a divulgar na rede mundial de computadores (internet), ou, sendo inviável esse instrumento, mediante outro meio definido pela Justiça Eleitoral:

I – diariamente, o relatório discriminando valores e fontes dos recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral e a destinação desses recursos;

II – em até 10 (dez) dias após a proclamação do resultado da eleição, a escrituração contábil de seus gastos, discriminados por diretório e por candidato, com identificação dos valores e fontes dos recursos, considerando-se, para todos os fins legais e jurídicos, essa veiculação como declaração oficial do partido, ao qual se imputa integral responsabilidade pela veracidade das informações, sob as penas da Lei;

III – se houver segundo turno, até 10 (dez) dias após a divulgação do seu resultado, as informações a que se refere o inciso II.” (NR)

“Art. 26-A. Constitui crime eleitoral, punível com detenção de 3 (três) a 5 (cinco) anos e multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), além de cassação do registro do candidato beneficiado e perda do fundo partidário, o não-registro ou contabilização

de doações ou contribuições em dinheiro ou estimáveis em dinheiro.”

.....

“Art. 35. Pelos crimes definidos nos arts. 33, § 4º, e 34, §§ 2º e 3º, podem ser responsabilizados penalmente os representantes legais da empresa ou entidade de pesquisa e do órgão veiculador.”(NR)

“Art. 35-A. É vedada a divulgação de pesquisas eleitorais, por qualquer meio de comunicação, a partir do décimo quinto dia anterior até as 18 (dezoito) horas do dia do pleito.”

“Art. 36. A propaganda eleitoral é permitida a partir de 1º agosto do ano da eleição.

.....” (NR)

“Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do Poder Público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum, inclusive postes de iluminação pública e sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados.

§ 1º A veiculação de propaganda em desacordo com o disposto no **caput** deste artigo sujeita o responsável à restauração do bem e a multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

.....” (NR)

.....

“Art. 39.

.....

§ 5º

.....

III – o uso de serviço remunerado para distribuição de material de propaganda eleitoral, inclusive volantes e outros impressos.

§ 6º A conduta descrita no § 5º, III, supra, sujeita o infrator, ainda, à perda do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

§ 7º É vedada, na campanha eleitoral, a distribuição de camisetas, bonés, canetas, chaveiros, brindes e afins, assim como de qualquer outro bem que possa proporcionar vantagens ou utilidades ao eleitor.

§ 8º É proibida a apresentação, remunerada ou não, de artistas com o fim de animar comícios e reuniões eleitorais.

§ 9º O descumprimento do previsto nos §§ 6º e 7º, sujeitam o responsável às penas do artigo 41-A.

§ 10 É vedada a propaganda eleitoral mediante *Outdoors*, sujeitando-se a empresa responsável, os partidos, coligações e candidatos, à imediata retirada da propaganda irregular e ao pagamento de multa no valor de cinco mil a quinze mil UFIR.” (NR)

.....

“Art. 42 REVOGADO”.

“Art. 43. É permitida, até a antevéspera das eleições, a divulgação paga, na imprensa escrita, de propaganda eleitoral, no espaço máximo, por edição, para cada candidato, partido ou coligação, de um oitavo de página de jornal padrão e um quarto de página de revista ou tablóide.

.....” (NR)

.....

“Art. 45. A partir de 1º de agosto do ano da eleição, é vedado às emissoras de rádio e de televisão, em sua propaganda normal e no noticiário:

.....” (NR)

.....

“Art. 47.

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição.

.....” (NR)

.....

“Art. 73.

.....
VI – nos 6 (seis) meses que antecedem o pleito:

.....
IX – estabelecer, no ano da eleição, convênio em que sejam partes a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para a execução de obras não detalhadas na Lei Orçamentária.

.....
§ 3º As vedações das alíneas ‘b’ e ‘c’ do inciso VI do **caput** aplicam-se a todos os agentes públicos, ainda que a respectiva esfera administrativa não tenha cargos em disputa na eleição.

.....
§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e em execução, casos em que o Ministério Público promoverá o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.” (NR)

.....
Art. 81. REVOGADO.”

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

Art. 3º Revogam-se o inciso VI do art. 24, os incisos IX, XI e XIII do art. 26, e os arts. 42 e 81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Sala da Comissão, em 16 de novembro de 2005.

Deputada IRINY LOPES