

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 5.029, de 2019 (PL nº 11.021/2018), do Deputado Domingos Neto, que *altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 setembro de 1997, 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 13.831, de 17 de maio de 2019, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre regras aplicadas às eleições; revoga dispositivo da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017; e dá outras providências.*

Relator: Senador **WEVERTON**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 5.029, de 2019, numerado como PL nº 11.021, de 2018, na Casa de origem, altera a legislação eleitoral e partidária com a finalidade de modificar regras relacionadas a financiamento eleitoral, funcionamento da propaganda partidária e de gestão dos partidos políticos.

O art. 1º do PL opera diversas alterações na Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos.

Em primeiro lugar, altera o art. 8º da referida lei para permitir que o partido possa ser registrado em qualquer cartório do Brasil e não mais apenas em Brasília, bem como permite que a sede nacional seja em qualquer local do País e não apenas em Brasília.

Também modifica o art. 19 da Lei dos Partidos para suprimir a obrigação de os partidos políticos remeterem à Justiça Eleitoral, por duas vezes ao ano (em abril e outubro), relação de todos os seus filiados, inclusive para efeito de candidatura a cargos eletivos. Assim, estatui que quando o partido deferir a filiação partidária deverá inserir a relação de novos filiados diretamente no sistema eletrônico da Justiça Eleitoral.



Além disso, ainda no bojo da Lei dos Partidos, propõe mudanças em regras atinentes a finanças e contabilidade partidária.

Nesse sentido, modifica o art. 30 da Lei nº 9.096, de 1995, para tornar expresso que a escrituração contábil das agremiações partidárias deve ser mantida em qualquer sistema de contabilidade disponível no mercado que realize escrituração e livros contábeis. Também altera o art. 32 da Lei dos Partidos para ampliar o prazo para envio de referido balanço, de 30 de abril para 30 de junho do ano seguinte ao exercício findo.

No art. 34 da Lei dos Partidos, a matéria prevê que cabe exclusivamente a magistrados sanções impostas às agremiações partidárias, bem como impede que a Justiça Eleitoral exija dos partidos políticos apresentação de certidão ou de documentos expedidos por outro órgão da administração pública ou por entidade bancária e do sistema financeiro com o qual mantenha convênio ou integração de sistemas eletrônicos que realizam o envio direto de documentos para aquela justiça especializada.

Também altera o art. 37 da Lei nº 9.096, de 1995, para que o desconto mensal para pagamento de multa por desaprovação de contas seja limitado a 50% do valor mensal do repasse do Fundo Partidário, bem como para que a sanção seja imposta a partir da juntada aos autos do aviso de recebimento da respectiva citação ou da intimação.

No art. 39 da Lei dos Partidos, amplia os meios eletrônicos pelos quais as pessoas físicas poderão fazer doações aos partidos políticos e prevê, dentre outras medidas, que as instituições financeiras não podem cobrar dos partidos tarifas superiores às que cobram de outras pessoas jurídicas e superiores aos preços praticados no mercado.

Já no art. 44, acrescenta novas hipóteses de usos dos recursos do Fundo Partidário, como contratação de serviços advocatícios e contábeis de interesse do partido, inclusive relacionados ao processo eleitoral (inciso VIII); pagamento de juros, multas, débitos e demais sanções aplicadas ao partido (inciso IX); compra, locação ou manutenção de bens móveis e imóveis (inciso X); e ainda no custeio de impulsionamento de conteúdos pela internet, exceto nos 180 dias anteriores à eleição (inciso XI).

Ademais, o projeto de lei em questão acrescenta o art. 44-A à Lei dos Partidos para dispor, no *caput*, que as atividades de direção, assessoramento e apoio político-partidário, assim definidas em normas internas de organização, não geram vínculo de emprego e não se aplica o



regime jurídico previsto na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) quando remuneradas acima de duas vezes o limite máximo do benefício do Regime Geral de Previdência Social. No mesmo passo, o art. 3º do projeto em pauta acrescenta dispositivo ao art. 7º da CLT. Nesse ponto, constatamos que foi adotada pelo PL solução análoga àquela prevista no parágrafo único do art. 444 da Consolidação das Leis do Trabalho.

Finalmente, no que diz respeito à Lei dos Partidos, o projeto retorna com a propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão para aquelas agremiações que superarem os requisitos impostos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal e no art. 3º da Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017.

No tocante à Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a Lei das Eleições, a proposição torna expressa no art. 11 o marco temporal a ser considerado para aferição das condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade, qual seja, a data da posse.

Também na Lei das Eleições, o PL corrige o inciso II do art. 16-C, que versa sobre o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Referido inciso, em sua redação original, remetia à Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017, que *dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências*. Na redação dada pelo PL, o art. 16-C, inciso II, passa a se referir *ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual*.

A respeito da distribuição dos recursos do FEFC (art. 16-D), cuja parte é calculada com base na bancada do partido na Câmara dos Deputados, o projeto prevê regra para a hipótese de membros daquela Casa que migrarem de legenda em razão de o partido pelo qual foram eleitos não ter cumprido os requisitos previstos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal.

Ademais, acrescenta parágrafo único ao art. 18-A da Lei das Eleições para prever que os gastos advocatícios e de contabilidade referentes a consultoria, assessoria e honorários, relacionados à prestação de serviços em campanhas eleitorais e em favor destas, bem como em processo judicial decorrente de defesa de interesses de candidato ou partido político, não estão sujeitos à contabilização ou à limitação que possa impor dificuldade ao exercício da ampla defesa.



Na mesma senda, modifica os arts. 23, 26 e 27 da Lei nº 9.504, de 1997. Naquele primeiro, acrescenta parágrafo para que serviços descritos no parágrafo único proposto para o art. 18-A não sejam considerados para o limite de que trata aquele artigo, nem constituam doação de bens e serviços estimáveis em dinheiro. Já no art. 26, acrescenta parágrafos para que essas despesas com consultoria, assessoria e pagamento de honorários realizadas em decorrência da prestação de serviços advocatícios e de contabilidade no curso das campanhas eleitorais possam ser custeadas com recursos da campanha, do candidato, do Fundo Partidário ou do FEFC. No art. 27 também acrescenta parágrafo relativo à prestação dos serviços descritos acima.

Além disso, é acrescentado inciso III ao art. 28 da Lei das Eleições, para dispor que na prestação de contas apresentada pelos partidos, todos os dados das eleições deverão ser consolidados na prestação anual, que, pelo presente projeto, deve ser apresentada até o dia 30 de junho do ano seguinte ao exercício findo (nova redação proposta para o art. 32 da Lei dos Partidos), observado o disposto no art. 24-C da Lei das Eleições, que dispõe sobre a participação do TSE e da Receita Federal na prestação de contas.

Ademais, no art. 28 da Lei das Eleições, é suprimida no § 12 a expressão final “*sem individualização dos doadores*”, considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.394.

Já o art. 4º do projeto acrescenta os §§ 1º a 3º ao art. 262 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, o Código Eleitoral; dispositivo que dispõe sobre o recurso contra a expedição de diploma. O § 1º estabelece que a inelegibilidade superveniente, que atrai restrição à candidatura, se formulada no âmbito do processo de registro, não mais poderá ser deduzida no recurso contra expedição de diploma. O § 2º estatui que a inelegibilidade superveniente, apta a viabilizar o recurso contra a expedição de diploma, decorrente de alterações fáticas ou jurídicas, deverá ocorrer no prazo de até 20 (vinte) dias antes do pleito. E o § 3º consigna que o presente recurso deve ser interposto no prazo de 3 dias após o dia fixado para a diplomação, suspendendo-se no período compreendido entre os dias 20 de dezembro e 20 de janeiro, a partir do qual retomará seu cômputo.

Os arts. 5º e 6º do PL veiculam normas transitórias, e seu art. 7º dispõe sobre a cláusula de vigência.



Até o presente momento foram oferecidas as Emendas de nºs 1-CCJ a 4-CCJ perante esta Comissão.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, na forma do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência. Além disso, como determina o art. 101, inciso II, alínea *d*, do RISF, compete a este colegiado emitir parecer, quanto ao mérito, em matéria de direito eleitoral.

Feita essa observação, no que diz respeito à constitucionalidade da proposição, verifica-se ser privativa da União a competência para legislar sobre direito eleitoral, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF).

Ademais, trata-se de matéria a ser veiculada por lei em sentido formal, por não se tratar de tema de competência exclusiva do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, à luz dos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Por fim, ainda sobre o prisma da constitucionalidade formal, nossa Lei Maior também faculta a iniciativa do projeto de lei a membro do Poder Legislativo, inexistindo, assim, reserva de iniciativa sobre a matéria.

No tocante à constitucionalidade material, tampouco vislumbramos mácula de qualquer natureza.

Além disso, o PL atende plenamente ao requisito da juridicidade, ao inovar no ordenamento jurídico e ser dotado de abstração e generalidade.

Quanto à regimentalidade, o PL também é isento de qualquer vício.

Por fim, no que diz respeito à técnica legislativa, o PL atende aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis*.

Por fim, quanto ao mérito, o projeto é digno de louvor.



Devemos recordar que a proposição teve origem na Câmara dos Deputados, por iniciativa do Deputado Domingos Neto, mas foi resultado de discussões naquela Casa que terminaram por consolidar as propostas de seus diversos líderes partidários.

São muitas e diversas as alterações que estão sendo propostas pelo Projeto de Lei nº 5.029, de 2019. Todas elas, sem dúvida alguma, buscam aperfeiçoar e reforçar a segurança jurídica do processo.

Destacamos, por exemplo, a regulamentação mais específica do momento de aferição das condições de elegibilidade, por meio de alteração do § 10 do art. 11 da Lei das Eleições.

Outra matéria relevante alterada pelo Projeto de Lei diz respeito ao procedimento de comunicação efetuada pelos partidos políticos à Justiça Eleitoral, sobre os seus filiados, inclusive para fins de cumprimento do prazo de filiação partidária para candidatura a cargo eletivo.

Cumpra também destacar as diversas e importantes alterações que estão sendo efetuadas nas normas relativas às finanças e contabilidade partidária; prestação de contas e fiscalização pela Justiça Eleitoral.

Com o fim das doações por pessoas jurídicas, as agremiações partidárias dispõem de menos recursos. As alterações propostas pelo PL, ao mesmo tempo em que estimulam a eficiência na gestão dos partidos políticos, permitem a viabilidade dessas instituições essenciais à democracia.

Por isso tudo, causa-nos perplexidade o teor de carta remetida ao Presidente do Senado Federal, subscrita por diversas entidades, alegando que o projeto teria *retrocessos*.

Em primeiro lugar, contestam o PL por autorizar a utilização de qualquer sistema de gestão contábil para prestação das contas partidárias. Ora, **nada impede que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), na regulamentação da lei, preveja um padrão de dados abertos**. Prova disso é que o § 1º proposto para o art. 30 da Lei dos Partidos prevê que o *software* da Justiça Eleitoral deve permitir a importação e exportação de dados para prestação de contas.

Outra crítica é contra a determinação de que a multa do art. 37 da Lei nº 9.096, de 1995, será aplicada aos casos de irregularidade resultante de conduta dolosa. Ora, **exigência de dolo na prestação de contas para**



impor consequências jurídicas não é inédita em nossa legislação eleitoral. Referimo-nos ao art. 1º, inciso I, alíneas g e l, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a Lei de Inelegibilidades. Naquele diploma, exigem-se dois requisitos da rejeição de contas para configuração de inelegibilidade: irregularidade *insanável* e conduta *dolosa*.

Referida carta também aponta, equivocadamente, a *impossibilidade de cominação de qualquer sanção ao partido ou candidato que insira dados incorretos nos sistemas de informação e publicação de contas de campanhas* na nova redação dada ao § 2º do art. 30 da Lei das Eleições. Aqui, observamos que é cristalino no texto que são isentos de sanção erros que forem corrigidos até o julgamento da prestação de contas. Ou seja, aqueles erros e omissões que persistirem no momento julgamento serão, sim, punidos.

No entanto, causa-nos mais estranheza ainda a crítica à possibilidade de que recursos do Fundo Partidário possam custear despesas com ações judiciais de controle de constitucionalidade. Ora, talvez essa seja a mais importante prerrogativa pública dos partidos políticos perante o Poder Judiciário, insculpida no art. 103, inciso VIII, da Constituição Federal. Por meio dessas ações que o partido, como ente de representação, exerce esse verdadeiro direito das minorias. Usando os termos da mencionada carta, o que *provocaria apreensão* seria um partido político não poder deflagrar o controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal por falta de recursos financeiros.

Outra crítica, a nosso ver infundada, refere-se a despesas com contadores e advogados para defesa de candidatos e partidos poderem ser custeadas com recursos do Fundo Partidário e do FEFC.

Em primeiro lugar, a finalidade do Fundo Partidário é a manutenção das legendas, o que inclui, naturalmente, a defesa de seus interesses em juízo.

Já no que tange à defesa de candidatos com recursos do Fundo Partidário, a atividade primordial das agremiações partidárias é a representação política, tanto que sua representatividade no Parlamento é o parâmetro adotado para acesso gratuito ao rádio e à televisão, bem como a recursos públicos. Ora, em última análise, a sobrevivência de um partido político está ligada ao bom andamento das campanhas de seus candidatos. Trata-se, evidentemente, de assunto de interesse partidário, inserido na autonomia dos partidos consagrada no art. 17, § 1º, da Constituição Federal.



Quanto à possibilidade de uso do Fundo Eleitoral para custeio de serviços contábeis e advocatícios em campanhas eleitorais, o raciocínio é análogo. Devemos lembrar que os candidatos com menor poder aquisitivo podem ter suas campanhas arruinadas por não disporem de recursos para o exercício de seu legítimo direito de defesa. O partido político, dentro de sua autonomia constitucionalmente assegurada, bem como o candidato, devem ser capazes de gerir os recursos do FEFC e alocá-los nas atividades que julgarem mais adequadas à viabilidade das campanhas eleitorais, seja na sua divulgação, na produção de peças publicitárias, ou, se for o caso, na contratação de serviços advocatícios.

Por outro lado, os serviços advocatícios e contábeis, mesmo quando custeados com recursos do próprio candidato, podem facilmente atingir o limite de gastos para o cargo em disputa. Dessa maneira, tanto o direito de defesa do candidato como a divulgação de sua candidatura podem ser inviabilizados. Por esse motivo, entendemos meritório que essas despesas não sejam incluídas no teto de gastos da campanha, o que justifica a redação do art. 26, § 4º, da Lei as Eleições.

Finalmente, a respeito desse assunto, é improcedente a crítica de que tais despesas foram *excluídas da contabilidade partidária*. O parágrafo único proposto para o art. 18-A da Lei das Eleições deixa claro que esses gastos não estão sujeitos à contabilização ou à limitação *que possa impor dificuldade ao exercício da ampla defesa*. Desde que não imponham tal dificuldade, a contabilização e limitação são a regra, evidentemente.

Tampouco procedem, em nosso entendimento, as alegações de que o projeto impacta na integridade do sistema partidário.

Em primeiro lugar, a carta alega que o § 5º do art. 34 da Lei nº 9.504, de 1997, diminui a autonomia dos técnicos responsáveis pela análise das contas partidárias. Devemos recordar que o titular da atividade judicante é o magistrado. Ele é o responsável por aplicar sanções baseado em dados objetivos fornecidos por técnicos, nos termos em que o PL dispõe.

Além disso, não possui fundamento a crítica veiculada na carta em questão no tocante ao § 6º proposto para o art. 39 da Lei dos Partidos, dispositivo que prevê que os serviços bancários para as agremiações partidárias *não se caracterizam e não acarretam restrições relativas às pessoas politicamente expostas*.



Quanto a isso, devemos lembrar que, nos termos do art. 4º, § 1º, da Circular nº 3.461, de 24 de julho de 2009, do Banco Central do Brasil, com redação dada pela Circular nº 3.654, de 27 de março de 2013, consideram-se pessoas politicamente expostas *os agentes públicos que desempenham ou tenham desempenhado, nos últimos cinco anos, no Brasil ou em países, territórios e dependências estrangeiros, cargos, empregos ou funções públicas relevantes, assim como seus representantes, familiares e outras pessoas de seu relacionamento próximo*. O § 2º do mesmo art. 4º, por sua vez, enumera o rol de agentes públicos abrangidos pela regra, tais como, por exemplo, os detentores de mandato eletivo nos Poderes Executivo e Legislativo da União, ou integrantes do segundo escalão do governo.

O PL, assim, apenas consagra a natureza de pessoas jurídicas de direito privado dos partidos políticos, os quais estarão sujeitos, evidentemente, aos mesmos controles de outras pessoas jurídicas da mesma natureza. Além disso, nada muda em relação ao dirigente partidário que, eventualmente, caracterize-se como pessoa politicamente exposta segundo a legislação vigente.

Por fim, entendemos infundada a crítica à regra de que passagens aéreas, *nos casos de congressos, reuniões, convenções, palestras, poderão ser emitidas independentemente de filiação partidária* (art. 37, § 10, da Lei dos Partidos). O que causa espanto, na verdade, é que seja necessário dispositivo dessa natureza para dar um mínimo de segurança aos partidos políticos! Esses eventos de interesse partidário, via de regra, são enriquecidos pela integração das agremiações partidárias com a academia e a sociedade civil. Desarrazoado seria a reprovação de contas por um partido ter custeado a passagem aérea de um estudioso de renome para um congresso, por exemplo.

Com efeito, a cada eleição, o Congresso Nacional deve buscar aprimorar o processo eleitoral, de modo que ele traduza, da melhor forma possível, a vontade do eleitor. Nosso papel, como legisladores, é o de fixar regras claras e transparentes para o processo, ao mesmo tempo em que se garanta igualdade de oportunidades aos candidatos e o fortalecimento dos partidos políticos.

Esses, são princípios que, com toda certeza, orientam o projeto que ora examinamos.

Por isso mesmo, e diante da proximidade do prazo previsto no art. 16 da Constituição Federal, vemos como cautela a aprovação de emendas



de mérito ao PL. Conquanto seja evidente a intenção de aprimorar nossas instituições político-eleitorais por parte dos ilustres Senadores autores das emendas, a aprovação desses ajustes resultará no retorno do projeto à Casa de origem, sem tempo hábil para promulgação da lei correspondente com um ano de antecedência do pleito de 2020, requisito do comando constitucional mencionado. Em outras palavras, melhorias pontuais no PL nº 5.029, de 2019, terão o condão de colocar a perder os benefícios de todo o projeto para o processo eleitoral do ano que vem.

III – VOTO

Ante o exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** do PL nº 5.029, de 2019 e **rejeição** das emendas a ele apresentadas.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

