

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 6.270, DE 2016

Altera dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, para definir nova regra para o teto de gastos em campanhas eleitorais, tomando como parâmetro a média dos gastos declarados na eleição imediatamente anterior, consideradas a natureza dos cargos eletivos e a circunscrição eleitoral.

Autor: Deputado HILDO ROCHA

Relator: Deputado RUBENS PEREIRA JÚNIOR

I - RELATÓRIO

O **Projeto de Lei nº 6.270, de 2016**, de autoria do ilustre Deputado Hildo Rocha, altera dispositivos da Lei nº 13.165, de 2015, com o intuito de definir novas regras para o teto de gastos em campanhas eleitorais, tanto para os cargos do Executivo quanto do Legislativo, em todas as esferas da federação.

Nesse sentido, o autor propõe nova redação para o art. 5º da Lei nº 13.165, de 2015, estabelecendo que, para o primeiro turno das eleições, o teto dos gastos das campanhas eleitorais de candidatos aos cargos de Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nas despesas declaradas na respectiva circunscrição, da seguinte forma:

- I. na circunscrição eleitoral em que tenha havido apenas um turno, o teto seria definido a partir da média dos gastos declarados para o cargo na eleição



imediatamente anterior à publicação da Lei nº 13.165, de 2015;

- II. já na circunscrição eleitoral em que tenha havido dois turnos, o teto seria equivalente a setenta por cento da média dos gastos declarados para o cargo, na eleição anterior à publicação da Lei nº 13.165, de 2015.

A proposição determina, ainda, que, havendo segundo turno nas eleições, o limite de gastos será acrescido em quarenta por cento do valor calculado para o primeiro turno.

Uma vez que a proposição estabelece a média de gastos dos candidatos como referência para o cálculo do teto de despesas com campanhas eleitorais, o Projeto de Lei estabeleceu regra específica de limite de despesas em municípios onde apenas uma chapa tenha concorrido ao pleito nas eleições anteriores à publicação da Lei nº 13.165, de 2015, considerando a impossibilidade de cálculo de uma média nessa situação.

Nesse sentido, a proposição acrescenta os §§1º e 2º ao art. 5º da Lei nº 13.165, de 2015, fixando o teto de cento e cinquenta mil reais para os municípios que contem com até cinco mil eleitores, de duzentos mil reais para aqueles que contem com cinco mil a dez mil eleitores e de trezentos mil reais para os demais municípios, sempre que apenas uma chapa tenha lançado candidatura na eleição anterior à publicação da Lei em comento. Nessas hipóteses, caso se verifique, posteriormente, a realização de eleições com disputa de mais de uma chapa para a prefeitura, passar-se-ia a adotar a regra geral relativa ao limite de gastos em campanhas eleitorais (média dos gastos declarados na eleição imediatamente anterior).

Com a adoção dessa nova sistemática, seria suprimida a regra prevista no parágrafo único do art. 5º da Lei nº 13.165, de 2015, que estabelecia um teto de cem mil reais, para as disputas ao cargo de Prefeito, e de dez mil reais nos pleitos para Vereador, na hipótese de tratar-se de município com até dez mil eleitores.

Por fim, no que diz respeito às disputas eleitorais para os cargos de Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador, a proposição estabelece que o limite de gastos será fixado para cada



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rubens Pereira Júnior

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221376817600>



cargo a partir da média dos gastos de campanha declarados pelos candidatos eleitos na circunscrição, na eleição imediatamente anterior à publicação da Lei nº 13.165, de 2015 (nova redação proposta para o art. 6º da referida Lei).

O autor argumenta, em sua justificativa, que o critério de limite de gastos criado pela Lei nº 13.165, de 2015, calculado a partir do maior valor de campanha despendido na circunscrição eleitoral para o respectivo cargo, pode gerar *“distorções causadas pelo grande volume de gastos de uma ou outra campanha isolada”*.

Aduz que “por óbvio, não se mostra adequada a adoção desses ‘pontos fora da curva’ como parâmetro legal para definir o limite de gastos de campanhas futuras”. Nesse sentido, defende que “é muito mais justo tomarmos como parâmetro a média dos gastos realizados na eleição anterior, com a devida atualização monetária”.

A proposição em análise, sujeita à apreciação do Plenário, tramita em regime ordinário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 6.270, de 2016, vem ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise dos aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa (art. 139, II, “c”, do RICD), bem como do seu mérito (art. 32, IV, “e”, do mesmo diploma normativo).

Quanto à constitucionalidade formal, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.

O Projeto de Lei em questão tem como objeto tema concernente ao direito eleitoral, matéria de competência legislativa privativa da União (art. 22, I, da CF/88). É legítima a iniciativa parlamentar (art. 61, caput, da CF/88), haja vista não incidir, na espécie, reserva de iniciativa. Por fim,

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rubens Pereira Júnior

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221376817600>



revela-se adequada a veiculação da matéria por meio de projeto de lei ordinária, uma vez que se trata da alteração de lei ordinária em vigor e não há exigência constitucional de lei complementar ou outro veículo normativo para disciplina do assunto.

No que se refere à análise da constitucionalidade material, de igual modo, não se constata vícios. Com efeito, o estabelecimento de novos parâmetros para o limite de gastos eleitorais para todas as candidaturas não contraria as regras ou os princípios plasmados na Lei Maior.

A proposição é dotada de juridicidade, uma vez que inova o ordenamento jurídico, possui o atributo da generalidade e respeita os princípios gerais do Direito.

No que tange à técnica legislativa, é imperioso observar que, desde a apresentação do Projeto, ocorreram várias alterações legislativas, tendo sido os arts. 5º e 6º da Lei nº 13.165/2015 — cujas redações o Projeto de Lei pretende alterar — completamente revogados pela Lei nº 13.488/2017. Com efeito, atualmente, o tema “teto de gastos de campanha” encontra-se disciplinado nos artigos 18, 18-A, 18-B e 18-C da Lei nº 9.504/1997 (Lei de Eleições).

A fim de sanar o problema — e considerando que as inovações do Projeto são compatíveis com o conteúdo dos arts. 18, 18-A e 18-B da Lei nº 9.504/1997 —, apresentamos Substitutivo visando a alterar não o art. 5º da Lei nº 13.165/2015, mas o art. 18-C da Lei nº 9.504/1997. No mesmo sentido, nosso Substitutivo, cujo texto em nada altera o mérito do Projeto, converte a alteração da redação do art. 6º da Lei nº 13.165/2015 — pretendida pelo Projeto — em acréscimo de “art. 18-D” à Lei 9.504/1997.

Quanto ao mérito, consideramos o Projeto relevante e oportuno, pois proporciona a disciplina de tema de fundamental importância no contexto dos processos eleitorais, uma vez que se relaciona à higidez dos pleitos que concretizam o regime democrático brasileiro. Não à toa, a redação original do art. 18 da Lei de Eleições já previa que os partidos e coligações deveriam, no pedido de registro de candidatura, informar o limite de gastos.



Em 2006, atento à enorme influência do poder econômico no resultado das eleições, o legislador decidiu incluir o art. 17-A na Lei nº 9.504/1997. O dispositivo, atualmente revogado, previa que “a cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade”. Efetivamente, até o pleito de 2014, a definição do teto de gastos ficou a cargo dos partidos e das coligações.

Com a promulgação da Lei nº 13.165/2015, contudo, foram estabelecidos limites de gastos de campanha para cada cargo em disputa. O mesmo diploma legal, por meio da alteração do *caput* do art. 18 da Lei nº 9.504/1997, atribuiu ao TSE o poder de definir os valores do teto de gastos de campanha, com base em parâmetros definidos em lei.

Em 2017, o *caput* do art. 18 da Lei nº 9.504/1997 foi mais uma vez alterado — dessa vez pela Lei nº 13.488 —, estabelecendo-se que “os limites de gastos de campanha serão definidos em lei e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral” (redação atual do dispositivo). Dessa forma, os parâmetros para a definição dos limites de gastos de campanha para as eleições de 2018 e de 2020, foram fixados, respectivamente, pela Lei nº 13.488/2017 e pela Lei nº 13.878/2019, tendo o TSE procedido à divulgação prevista pelo legislador.

A fim de facilitar o entendimento do tema, transcreve-se a seguir os arts. 18, 18-A, 18-B e 18-C da Lei nº 9.504/1997, dispositivos que apresentam a disciplina atual do tema, com destaque para o primeiro e o último artigo (art. 18 e art. 18-C):

Art. 18. Os limites de gastos de campanha serão definidos em lei e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral. (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)

§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 2º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Art. 18-A. Serão contabilizadas nos limites de gastos de cada campanha as despesas efetuadas pelos candidatos e as efetuadas pelos partidos que puderem ser individualizadas. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)



Parágrafo único. Para fins do disposto no caput deste artigo, 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 a limites de gastos ou a limites que possam impor dificuldade ao exercício da ampla defesa. (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019)

Art. 18-B. O descumprimento dos limites de gastos fixados para cada campanha acarretará o pagamento de multa em valor equivalente a 100% (cem por cento) da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, sem prejuízo da apuração da ocorrência de abuso do poder econômico. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

Art. 18-C. O limite de gastos nas campanhas dos candidatos às eleições para prefeito e vereador, na respectiva circunscrição, será equivalente ao limite para os respectivos cargos nas eleições de 2016, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir. (Incluído pela Lei nº 13.878, de 2019)

Parágrafo único. Nas campanhas para segundo turno das eleições para prefeito, onde houver, o limite de gastos de cada candidato será de 40% (quarenta por cento) do limite previsto no caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.878, de 2019) [grifamos]

Como se percebe, o Congresso Nacional ainda não se desincumbiu plenamente do seu mister relativo à definição dos limites de gastos nas eleições. Quais os limites previstos, por exemplo, para as eleições gerais de 2022? Tal lacuna foi, inclusive, objeto de Consulta, formulada pela nobre Deputada Adriana Ventura ao TSE¹, por meio da qual a Parlamentar indaga (entre outros pontos): “há possibilidade do Tribunal Superior Eleitoral determinar um limite [de gastos para as Eleições de 2022] de maneira infralegal?”.

A resposta a este item da Consulta foi afirmativa. Com efeito, em 07 de dezembro de 2021, o Plenário do TSE, por unanimidade, decidiu que, inexistindo lei específica que disponha sobre o teto de gastos de campanha para as Eleições 2022, ato regulamentar [do Tribunal] poderá dispor a respeito do tema. Transcreve-se, a seguir, trecho do Voto do Relator, Ministro Mauro Campbell Marques:



¹ Cf. Consulta nº 0600547-50.2021.6.00.0000

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rubens Pereira Júnior

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221376817600>



Havendo “vazio” legislativo sobre matéria determinante para o fiel cumprimento de sua missão institucional – a organização de eleições livres e democráticas –, ao TSE, órgão máximo da Justiça Eleitoral, não é permitido se furtar ao exercício do poder regulamentar, obedecidos os limites que impedem a criação de normas que restrinjam direitos ou que estabeleçam novas sanções.

O Projeto de Lei em exame, assim, visa a colmatar lacuna legislativa, contribuindo para o pleno exercício das funções atribuídas pela Constituição da República ao Congresso Nacional. Não há razão para deixar ao Poder Judiciário a tarefa de disciplinar o tema, o qual, ressalte-se, **deve ser versado por lei**.

Ademais, o Projeto mostra-se, além de oportuno, adequado, uma vez que, aplicando-se a regra da média de gastos, quanto maior for o número de candidatos, mais diluída será a influência de uma campanha pontual na determinação do teto de despesas eleitorais. A regra proposta pelo Projeto revela-se, pois, muito bem-vinda no contexto de debates para o aprimoramento do sistema político-eleitoral, uma vez que atenua o impacto de gastos discrepantes dos demais na determinação do limite de despesas de campanha, imprimindo maior razoabilidade ao teto a ser estabelecido.

Por fim, as mesmas observações se aplicam à proposta de cálculo do teto de gastos com campanhas para os cargos de Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador, pela média dos valores despendidos, na circunscrição, pelos postulantes eleitos. Também neste caso, andou bem o Autor da proposição ao restringir os valores de despesas considerados para o cálculo da média àqueles declarados por candidatos efetivamente eleitos. Dessa forma, evita-se distorção a menor do teto em virtude do fato de “que nas eleições para o Poder Legislativo, há muitos candidatos que sequer realizam atos de campanha”, conforme bem observou o Parlamentar.

Por todo o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, nos termos do Substitutivo em anexo, do Projeto de Lei nº 6.270, de 2016, e, no mérito, pela sua aprovação, nos termos do mesmo substitutivo.

Sala da Comissão, em 19 de maio de 2022.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rubens Pereira Júnior
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221376817600>

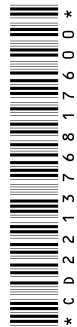


Deputado RUBENS PEREIRA JÚNIOR

Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Rubens Pereira Júnior
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD221376817600>



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 6.270, DE 2016

Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para definir regras para o teto de gastos em campanhas eleitorais, tomando como parâmetro a média dos gastos declarados na eleição imediatamente anterior, consideradas a natureza dos cargos eletivos e a circunscrição eleitoral.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei modifica os critérios para o estabelecimento de limites de gastos de campanha eleitoral para os cargos do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

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

“Art. 18-C. O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos realizada em data imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte:

I - no primeiro turno das eleições, o limite será:

- a) a média dos gastos declarados para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno na eleição imediatamente anterior;
- b) 70% (setenta por cento) da média dos gastos declarados para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos na eleição imediatamente anterior;



II – havendo segundo turno das eleições, o limite de gastos será acrescido em 40% (quarenta por cento) do valor previsto no inciso I.

§ 1º Nos Municípios onde apenas uma chapa houver disputado a eleição realizada em data imediatamente anterior à publicação desta Lei, fica assegurado o teto de gastos de:

I – 150.000 (cento e cinquenta mil reais) nos Municípios com até cinco mil eleitores;

II – 200.000 (duzentos mil reais) nos Municípios com mais de cinco mil eleitores e menos de dez mil eleitores;

III – 300.000 (trezentos mil reais) nos demais Municípios.

§ 2º Após a primeira eleição realizada com disputa de chapas pela Prefeitura, nos Municípios a que se refere o § 1º, passará a ser adotada a regra geral, prevista nos incisos I e II, para a definição do teto de gastos.” (NR)

“Art. 18-D. O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será a média de gastos declarados pelos candidatos eleitos na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 19 de maio de 2022.

Deputado RUBENS PEREIRA JÚNIOR

Relator

