

EMENDA N° - PLEN (SUBSTITUTIVO)
(ao PL nº 3.813, de 2019)

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. 18-C. O limite de gastos de campanha de cada candidato às eleições municipais será definido de acordo com o número de eleitores de cada Município, conforme o caso, apurado no dia 31 de maio de cada ano eleitoral e observadas as seguintes regras:

I – nas eleições para Prefeito e Vereador, os limites de gastos de campanha de cada candidato serão estabelecidos da seguinte forma:

a) nos Municípios com até cinco mil eleitores, para Prefeito será de R\$150.000 (cento e cinquenta mil reais) e para Vereador será de R\$ 30.000 (trinta mil reais);

b) nos Municípios com mais de cinco mil eleitores e de até dez mil eleitores, para Prefeito será de R\$ 250.000 (duzentos e cinquenta mil reais) e para Vereador será de R\$ 60.000 (sessenta mil reais);

c) nos Municípios com mais de dez mil eleitores e de até vinte e cinco mil eleitores, para Prefeito será de R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais) e para Vereador será de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

d) nos Municípios com mais de vinte e cinco mil eleitores e de até cinquenta mil eleitores, para Prefeito será de R\$ 450.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais) e para Vereador será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais);

e) nos Municípios com mais de cinquenta mil eleitores e de até cem mil eleitores, para Prefeito será de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) e para Vereador será de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais);

f) nos Municípios com mais de cem mil eleitores e de até duzentos mil eleitores, para Prefeito será de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais) e para Vereador será de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais);

g) nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores e de até quinhentos mil eleitores, para Prefeito será de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) e para Vereador será de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais);

h) nos Municípios com mais de quinhentos mil eleitores e de até um milhão de eleitores, para Prefeito será de R\$ 2.000.000,00

SF/19695.40825-71

(dois milhões de reais) e para Vereador será de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais);

i) nos Municípios com mais de um milhão de eleitores e de até dois milhões de eleitores, para Prefeito será de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) e para Vereador será de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais);

j) nos Municípios com mais de dois milhões de eleitores e de até quatro milhões de eleitores, para Prefeito será de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) e para Vereador será de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais);

k) nos Municípios com mais de quatro milhões de eleitores e de até nove milhões de eleitores, para Prefeito será de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) e para Vereador será de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais);

l) nos Municípios com mais de nove milhões de eleitores, para Prefeito será de R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais) e para Vereador será de R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais).

§ 1º Para as eleições de cargos do Poder Executivo, o limite de gastos na campanha para o segundo turno, se houver, será de 50% (cinquenta por cento) dos valores estabelecidos no primeiro turno para cada cargo.

§ 2º O Tribunal Superior Eleitoral, em cada ano eleitoral a partir de 2022, atualizará monetariamente os limites de gastos de campanha fixados neste artigo, bem como o limite previsto no § 1º-C do art. 23, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou pelo índice que o substituir.”

“Art. 23.

§ 1º O total das 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, não podendo ultrapassar, quando se tratar de doação para um candidato específico, 10% (dez por cento) do limite de gastos estabelecido para o respectivo cargo.

§ 1º-C. O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha em até 20% (vinte por cento) do limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre, limitado a um milhão de reais.

§ 1º-D. Se as doações de pessoas físicas a candidatos, somadas aos recursos públicos, excederem o limite de gastos permitido para

a respectiva campanha, o valor excedente poderá ser transferido para o partido do candidato.

.....” (NR)

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

Art. 3º Revoga-se o art. 4º da Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017.

SF/19695.40825-71

JUSTIFICAÇÃO

A presente emenda busca reproduzir, com alguns pequenos ajustes, o conteúdo do Projeto de Lei (PL) nº 3.810, de 2019, de nossa autoria, cujo objeto é mais amplo do que o do PL nº 3.813, de 2019, na medida em que busca estabelecer, em caráter permanente, os limites de gastos de campanha para cargos eletivos nas eleições municipais, bem como disciplinar o uso de recursos próprios por candidatos.

Passamos a reproduzir parte da justificação da nossa proposição, que detalha o seu teor:

O ordenamento político-eleitoral brasileiro passou por diversas e profundas mudanças nos últimos anos. Entre tais modificações, merece destaque a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), de 2015, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4650, que vedou as doações de pessoas jurídicas a partidos e candidatos.

A partir de então, a legislação eleitoral aumentou o aporte de recursos públicos nas campanhas e passou a estabelecer um teto de gastos nominal fixado para cada cargo eletivo. Além disso, a lei passou a autorizar a utilização de recursos próprios pelos candidatos até o limite estabelecido para cada cargo. Merece destaque a criação pelo Congresso Nacional, em 2017, do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), cujos recursos são de natureza pública.

Como dito, para as eleições de 2016 e de 2018 foram fixados pelo Congresso Nacional, limites nominais para cada cargo. Ocorre que tais limites não mais estão em vigor, pois ou foram revogados ou se encontram exauridos (em razão de terem sido estabelecidos como regra transitória).

Tendo em conta o volume considerável de recursos do FEFC, superior a 1,7 bilhão de reais, não se revela razoável que a lei eleitoral deixe de fixar tais limites ou o faça apenas antes de cada eleição. Ressalte-se a importância da fixação desses valores, seja para fins de transparência,

controle e fiscalização por parte da sociedade e dos órgãos estatais, seja para conferir um mínimo de igualdade entre as candidaturas, reduzindo, assim, a influência deletéria do poder econômico.

Nessa esteira, urge que este Congresso Nacional, sob pena de forte retrocesso e em respeito à coisa pública, redefina esses limites tanto para os pleitos municipais que se avizinhham, quanto para os futuros pleitos.

Por essas razões, a presente proposição restabelece, dessa vez em caráter permanente, os limites de gastos para os cargos municipais (Prefeito e Vereador) por faixas de eleitorados. Parece-nos mais adequado o método que, baseado em faixas de eleitorado, estabeleça esses limites. É mais simples, transparente e de fácil compreensão. O mais importante, no entanto, é que os limites fixados não sejam demasiadamente baixos, de modo a se tornarem irreais, ou excessivamente altos, de sorte a favorecer o poder econômico.

Diante dessa quadra, deve prevalecer o juízo político do legislador, que conhece os portes dos municípios e a forma de fazer campanha em cada um deles. É recomendável, sob todos os aspectos, que tais limites sejam realísticos, e não precisem, necessariamente, obedecer a uma fórmula matemática, uma vez que as chances de incorporarem distorções não são desprezíveis.

Para um melhor esclarecimento, segue o quadro, que explicita as faixas de eleitorado para as quais estamos a propor limites de gastos para os cargos de Prefeito e Vereador. Para estabelecer a quantidade de municípios em cada faixa de eleitorado, foram usados dados do eleitorado até dezembro de 2018, extraídos do site do Tribunal Superior Eleitoral, fonte: “Estatísticas do eleitorado – Consulta por região/UF/município”:

Divisão do eleitorado em 12 faixas (quantidade de eleitores)	Limite de Gastos para candidaturas (em reais)		Qtde municípios em cada faixa ou valor em %	Somatório do % de eleitores em cada faixa
	Prefeitos	Vereadores		
1ª (até 5.000)	R\$ 150.000,00	R\$ 30.000,00	1.626 ou 29,19	3,67%
2ª (de 5.000 até 10.000)	R\$ 250.000,00	R\$ 60.000,00	1459 ou 26,19%	7,19%
3ª (de 10.000 até 25.000)	R\$ 350.000,00	R\$ 80.000,00	1527 ou 27,41%	16,30%
4ª (de 25.000 até 50.000)	R\$ 450.000,00	R\$ 100.000,00	506 ou 9,08%	11,80%
5º (de 50.000 até 100.000)	R\$ 600.000,00	R\$ 120.000,00	255 ou 4,58%	12,04%
6ª (de 100.000 até 200.000)	R\$ 700.000,00	R\$ 200.000,00	102 ou 1,83%	9,78%
7ª (de 200.000 até 500.000)	R\$ 1.000.000,00	R\$ 250.000,00	68 ou 1,22%	13,50%
8ª (de 500.000 até 1.000.000)	R\$ 2.000.000,00	R\$ 300.000,00	17 ou 0,3%	7,73%
9ª (de 1.000.000 até 2.000.000)	R\$ 3.000.000,00	R\$ 400.000,00	7 ou 0,13%	7,10%
10ª (de 2.000.000 até 4.000.000)	R\$ 4.000.000,00	R\$ 500.000,00	1 ou 0,018%	1,40%
11ª (de 4.000.000 até 9.000.000)	R\$ 6.000.000,00	R\$ 600.000,00	1 ou 0,018%	3,30%
12ª (acima de 9.000.000)	R\$ 8.000.000,00	R\$ 800.000,00	1 ou 0,018%	6,20%

Total	5.570 ou 99,92%	100%
-------	-----------------	------

Dada a grande variabilidade dos Municípios brasileiros em função do número de eleitores, propomos a distribuição em doze faixas. Essas doze faixas representam o dobro da quantidade fixada para os Estados e metade das estabelecidas na Constituição para fins de definição da quantidade de vereadores nas Câmaras Municipais. Nesse sentido, o quadro acima resume o disposto no § 6º do art. 18-C deste projeto de lei, que fixa os tetos de gastos para candidaturas municipais de Prefeitos e Vereadores.

Como se observa no quadro, a grande maioria dos municípios do Brasil possui até vinte e cinco mil eleitores e faz parte das três primeiras faixas (até 5.000; entre 5.000 e 10.000, e entre 10.000 e 25.000), que representa um total de 83% dos 5.570, totalizando 4.612 municípios. Depreende-se, também, dos dados apresentados que o somatório de todos municípios que compõem a terceira faixa (entre 10.000 e 25.000 eleitores) representa o maior percentual de eleitores, ou seja, 16,30%. Ademais, verificam-se questões diversas, a exemplo de um único município, São Paulo pertencente à faixa 12ª, possuir mais de 9 milhões de eleitores e concentrar considerável percentual do eleitorado brasileiro (6,20%), quantitativo bem superior ao somatório dos municípios pertencentes às seis faixas (1ª, 2ª, 8ª, 9ª, 10ª e 11ª). Essa estratificação corrobora com a necessidade de haver escalonamento de tetos de gastos para cada categoria de município.

Nas últimas eleições municipais, a regra legal definia o teto de gastos com base no maior valor declarado na eleição anterior (de 2012), em cada circunscrição, com a devida atualização monetária. Nesse caso, para os municípios com até 10 mil eleitores, o limite de gastos foi de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para campanha de prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para vereador.

Esses limites foram objeto de severas críticas. Por exemplo, na faixa de eleitorado até 10 mil eleitores, o valor fixado foi muito baixo, aquém da realidade dessas localidades que têm eleições deveras acirradas. Para os demais Municípios, a regra tomava como parâmetro o maior gasto da campanha anterior, de sorte que acabava por consolidar eventuais distorções do pleito anterior.

Na presente proposição, optamos por estratificar os Municípios em faixas de eleitorado que agrupassem, tanto quanto possível, aquelas circunscrições similares, de modo que os limites fossem com elas compatíveis.

O valor arbitrado não é aleatório, mas fruto da experiência de realização de quem faz campanhas há muitos anos, buscando trazê-los à realidade e sem reproduzir distorções do passado. A nosso ver, é o método



SF/19695.40825-71

mais adequado para lidar com a grande heterogeneidade dos Municípios brasileiros.

Outro aspecto presente nessa emenda, diz respeito à utilização de recursos próprios do candidato nas campanhas eleitorais, também conhecida como “autofinanciamento”.

Com relação a essa questão, vale o registro do ocorrido em 2017. Referimo-nos ao fato de o Congresso Nacional ter “derrubado”, em dezembro de 2017, o veto presidencial relativo à revogação da regra autorizativa do autofinanciamento até o teto de gastos. De qualquer modo, restou válida, para o pleito de 2018, a regra que permitia o autofinanciamento uma vez que estava em vigor em outubro de 2017 (em face do art. 16 da Constituição Federal).

Contempla, ainda, a permissão de doações de pessoas físicas em até 10% (dez por cento) de seus rendimentos brutos auferidos no ano anterior, desde que o valor doado corresponda a 10% (dez por cento) do limite de gastos para o cargo almejado pelo donatário.

A presente proposição, portanto, restaura a possibilidade do uso de recursos próprios não mais limitado ao teto de gastos, mas a uma parcela desse teto. Quanto ao mérito dessa proposta, cumpre ressaltar que é o próprio candidato que põe seus recursos em risco durante a campanha eleitoral. Isso, com efeito, reduz a pressão por recursos públicos para as campanhas, fato que consideramos positivo, desde que não represente uma substancial parcela do limite de gastos para o respectivo cargo.

Certos de estarmos aperfeiçoando nossa democracia, contamos com o apoio dos nobres Senadores e das nobres Senadoras para o apoio da presente emenda ao PL nº 3813/2019.

Sala das Sessões,

Senador MARCELO CASTRO

