# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROJETO DE LEI Nº 5.896, DE 2019

Apensados: PL nº 551/2022, PL nº 5.356/2023, PL nº 1.603/2024 e PL nº 52/2024

Altera o art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para restringir a proibição de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública nos três meses que antecedem as eleições.

Autor: Deputado ZÉ VITOR Relator: Deputado BACELAR

### I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei de autoria do Deputado Zé Vítor, que tem por objetivo reduzir o prazo de vedação de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública. Atualmente, é vedada essa distribuição durante os anos eleitorais.

Em sua justificação, o autor reconhece o mérito da legislação em vigor ao estabelecer condutas vedadas aos agentes públicos, no sentido de preservar a igualdade de oportunidades entre os candidatos. Contudo, sustenta que a vedação legal a essa distribuição gratuita durante o ano eleitoral impossibilita o uso de recursos de emendas parlamentares para aquisição de medicamentos em caráter de emergência/urgência, sendo os pacientes os maiores prejudicados.

Afirma, ainda, que a referida vedação tem levado instituições filantrópicas, inclusive as Santas Casas, a recorrerem a empréstimos e os consequentes custos financeiros para a manutenção dos serviços. O objetivo do projeto, portanto, é continuar preservando a igualdade de oportunidades





entre os candidatos, sem prejudicar as instituições filantrópicas que prestam serviços à população mais carente.

Além do PL nº **5.896/2019**, que encabeça o bloco, tramitam apensadas outras quatro proposições:

- a) PL nº 551/2022, de autoria do Deputado Rubens Bueno, que propõe seja permitida, no ano em que se realizar eleição, a doação de produto apreendidos pela Receita Federal até o dia de início da propaganda eleitoral.
- b) PL nº 5.356/2023, de autoria do Deputado Luiz Nishimori, que propõe seja vedada a doação de bens apreendidos pela Receita Federal apenas nos três meses que antecedem as eleições
- c) PL nº 1.603/2024, de autoria do Deputado Pedro Aihara, que propõe seja permitida a realização de obras de caráter emergencial relacionadas a desastres climáticos, ambientais ou tecnológicos que tenham ensejado a declaração de estado de calamidade pública reconhecido pela União, no período de três meses que antecedem o pleito.
- d) PL nº 52/2024, de autoria do Deputado Paulo Guedes, que propõe reduzir para sessenta dias anteriores à data da eleição o prazo de proibição de distribuição de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública.

Os projetos de lei tramitam em regime de prioridade (RICD; art. 151, II) e estão sujeitos à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados.

Nos termos regimentais, a proposição foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para manifestação acerca dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como sobre o mérito (RICD; art. 32, IV, 'e', e art. 54, I).

É o relatório.





#### **II - VOTO DO RELATOR**

Nos termos regimentais, cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se manifestar acerca da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e do mérito, do projeto de lei nº 5.896, de 2019, e dos quatro apensos.

A análise da constitucionalidade formal de uma proposição envolve a verificação da competência legislativa da União em razão da matéria, da legitimidade da iniciativa parlamentar e da adequação da espécie normativa.

Quanto ao projeto em exame, observa-se que a matéria – direito eleitoral - é de competência da União (CF/88; art. 22, I); que a iniciativa parlamentar é legítima, em face da inexistência de reserva atribuída a outro Poder (CF/88; art. 48, *caput* e 61, *caput*) e que a espécie normativa empregada (lei ordinária) é adequada.

Dessa forma, os requisitos formais se mostram atendidos, de sorte que não há impedimentos dessa natureza a impedir a aprovação das proposições.

Sob a ótica material, da mesma forma, nada há infirme as proposições, vez que não violam princípios ou regras constitucionais. São todas materialmente constitucionais.

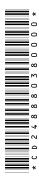
Em relação ao exame da juridicidade, observa-se que as proposições estão em harmonia com os princípios gerais que informam nossa ordem jurídica, são razoáveis, proporcionais e dotadas de coerência lógica.

Além disso, os projetos buscam manter a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais, ainda que reduzam o período de proibição para três meses anteriores ao pleito.

Registre-se que a lei em vigor fixa o período de três meses de vedação para diversas outras condutas (Art. 73, VI), sinalizando ser esse lapso temporal razoável e adequado para preservar a paridade de armas entre os candidatos.

Ante o exposto, consideramos jurídicos os projetos.





Antes do exame do mérito das proposições, entendemos necessário tecer breves considerações sobre o propósito da tipificação legal das "condutas vedadas aos agentes públicos", previstas nos artigos 73 a 78 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei das Eleições).

Como se sabe, são inúmeras as situações que ocorrem durante o ano eleitoral e que podem ser caracterizadas como abusivas. Para algumas delas o legislador deu um tratamento específico justamente pelo fato de serem, *a priori*, consideradas capazes de comprometer a igualdade de chances entre os candidatos.

A redação do caput do art. 73 da Lei das Eleições dispõe expressamente sobre esse elemento subjetivo:

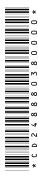
Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

Considerados ilícitos eleitorais graves, as sanções impostas a quem pratica tais condutas são igualmente graves, podendo chegar à cassação de registro e de diploma, além da inelegibilidade.

No tocante ao conteúdo das proposições, em termos objetivos, temos que:

- i) Os PLs nº <u>5.896/2019 e nº 52/2024</u>, propõem, no § 10 do art. 73, a substituição da expressão em vigor "*No ano em que se realizar eleição*" por "*Nos três meses que antecedem as eleições*" e "sessenta dias antes de a eleição realizar-se", respectivamente.
- ii) Os PLs nº <u>5551/2022 e nº 5.356/2023</u> propõem que a doação de bens apreendidos por órgãos de fiscalização tributária seja proibida, mas por um período menor do que todo o ano eleitoral.
- iii) O PL nº 1.603/2024 propõe que seja permitida a execução de obras de caráter emergencial relacionadas a desastres climáticos, ambientais que tenham ensejado estado de calamidade pública reconhecida pela União.





Há, na Lei das Eleições, na seção dedicada às condutas vedadas, três dispositivos que integram o art. 73, os quais tratam de temas similares e que devem ser interpretados em conjunto. São esses dispositivos os incisos IV e VI e o § 10, sendo este último o objeto da alteração proposta pelos projetos em exame.

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

- a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;
- § 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 já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Mostra-se útil também, para a melhor compreensão do conteúdo normativo que se pretende modificar, algumas decisões da Corte Superior Eleitoral:

"Eleições Suplementares 2018 [...] Governador e vice—governador. Conduta vedada e abuso do poder político. [...] 6. Compra de apoio político por meio de emendas parlamentares e convênios 6.1. Na linha da jurisprudência firmada nesta Corte Superior, 'A assinatura de convênios e o repasse de recursos financeiros a entidades privadas para a realização de projetos na área da cultura, do esporte e do turismo não se amoldam ao conceito de distribuição gratuita previsto no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, sobretudo quando os instrumentos preveem a adoção de contrapartidas por parte das instituições' [...] 6.2. Assim como concluiu o Tribunal a quo, a liberação de emendas





parlamentares não se enquadra na proibição legal, dado o seu caráter impositivo e ao fato de não consistir em transferência direta aos municípios, o que afasta a incidência da vedação contida no art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/97. 6.3. Na espécie, conforme ressaltado no voto condutor do acórdão regional, não é possível extrair, apenas dos elementos juntados aos autos, a demonstração clara e segura de que as declarações de apoio de prefeitos e lideranças regionais estavam condicionadas à liberação ou promessa de liberação de recursos financeiros. [...]"

(Ac. de 6.5.2021 no RO-El nº 060038425, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.)

"[...] Art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997. Alimentos perecíveis apreendidos em razão de infração legal. [...] 1. É possível, em ano de eleição, a realização de doação de pescados ou de produtos perecíveis quando justificada nas situações de calamidade pública ou estado de emergência ou, ainda, se destinada a programas sociais com autorização específica em lei e com execução orçamentária já no ano anterior ao pleito. No caso dos programas sociais, deve haver correlação entre o seu objeto e a coleta de alimentos perecíveis apreendidos em razão de infração legal. [...]"

(Ac. de 2.6.2015 na Cta nº 5639, rel. Min. Gilmar Mendes.)

"[...] Eleições 2012 [...] Conduta vedada. Art. 73, § 10, da Lei 9.504/97. Distribuição de bens. Tablets. [...] 1. Na espécie, a distribuição de tablets aos alunos da rede pública de ensino do Município de Vitória do Xingu/PA, por meio do denominado programa 'escola digital', não configurou a conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97 pelos seguintes motivos: a) não se tratou de programa assistencialista, mas de implemento de política pública educacional que já vinha sendo executada desde o ano anterior ao pleito. Precedentes. b) os gastos com a manutenção dos serviços públicos não se enquadram na vedação do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97. Precedentes. c) como os tablets foram distribuídos em regime de comodato e somente poderiam ser utilizados pelos alunos durante o horário de aula, sendo logo depois restituídos à escola, também fica afastada a tipificação da conduta vedada, pois não houve estudantes. benefício econômico direto qualquer aos Precedentes. d) a adoção de critérios técnicos previamente estabelecidos, além da exigência de contrapartidas a serem observadas pelos pais e alunos, também descaracterizam a





conduta vedada em exame, pois não se configurou o elemento normativo segundo o qual 'a distribuição de bens, valores ou benefícios' deve ocorrer de forma 'gratuita'. Precedentes. [...]" (Ac. de 4.8.2015 no REspe nº 55547, rel. Min. João Otávio de Noronha.)

Por último, vale ressaltar que a regra do § 10 do art. 73 consiste na proibição da distribuição gratuita, de modo que para a configuração da presente conduta vedada não é preciso demonstrar o caráter eleitoral ou promoção pessoal do agente público, bastando a prática do ato ilícito.

Pode-se observar a partir do texto legislativo e das interpretações judiciais que as regras de condutas vedadas comportam exceções quando há justos motivos para tanto. A nosso ver, é justamente o que ocorre com as hipóteses trazidas pelas proposições em exame.

Feitas essas considerações, somos de opinião que deve ser mantida a redação original do § 10 do art. 73, tal como consta da lei vigente, sem redução do período vedado, a fim de proteger a igualdade de chances das candidaturas diante dos inúmeros atos abusivos que ocorrem nos anos eleitores. Contudo, entendemos necessário prever as exceções propostas somando-as às já existentes no próprio texto do § 10.

Revisitando essas exceções, são elas: i) repasses de recursos financeiros mediante convênios a entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, qualificadas como organizações sociais para prestação de serviços de saúde; e ii) doações de bens apreendidos pelas Receitas Federal e Estadual a Organizações da Sociedade Civil sem fins lucrativos.

Apesar de passarem a figurar como exceções à proibição durante todo o ano eleitoral, essas duas condutas devem permanecer proibidas nos três meses que antecedem o pleito, tendo em vista a proximidade do pleito.

Em conclusão, quanto ao mérito, somos favoráveis à aprovação das propostas, na forma de um substitutivo.

Ante todo o exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa dos projetos de lei nº 5.896/2019, nº 551/2022, nº 5.356/2023, nº 1.603/2024 e nº 52/2024; e, no mérito, pela aprovação de todos, nos termos do substitutivo ora apresentado.





Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado BACELAR Relator





## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

# SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nº 5.896/2019; Nº 551/2022, Nº 5.356/2023, Nº 1.603/2024 E Nº 52/2024

Altera o art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para estabelecer exceções às regras que vedam durante o ano eleitoral a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública.

#### O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Essa Lei altera o art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para estabelecer exceções à regra que veda durante o ano eleitoral a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública.

Art. 2º O art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

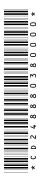
"Art.	/3.	 	

§ 10-A. Configuram exceções ao período previsto no § 10 as seguintes condutas, as quais permanecem vedadas durante os três meses que antecedem a data do pleito:

 I – repasses de recursos financeiros mediante convênios a entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, qualificadas como organizações sociais para prestação de serviços de saúde;

II – doações de bens apreendidos pelas Receitas
Federal e Estadual a Organizações da Sociedade Civil sem fins
lucrativos." (NR)





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

Sala da Comissão, em de de 2024.

## Deputado BACELAR Relator

2024-7823



