

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 justificção, 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 5.896/2019 e nº 52/2024, 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 5551/2022 e nº 5.356/2023 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.



Passamos à análise do mérito.

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-EI 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 qualquer benefício econômico direto aos estudantes. 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. 73.

.....

§ 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

