

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.632, DE 2020

Apensados: PL nº 5.072/2020, PL nº 1.063/2021 e PL nº 1.325/2024

Altera o art. 73, inc. VI, alínea a, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a fim de estabelecer que emenda parlamentar destinada à saúde não configura conduta vedada nos três meses que antecedem a eleição.

Autores: Deputados JÚNIOR FERRARI e CELSO SABINO

Relator: Deputado ALENCAR SANTANA BRAGA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe, de autoria dos ilustres Deputados Júnior Ferrari e Celso Sabino, objetiva “[a]ltera[r] o art. 73, inc. VI, alínea a, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a fim de estabelecer que emenda parlamentar destinada à saúde não configura conduta vedada nos três meses que antecedem a eleição.”.

Consta da Justificação que “o art. 73, inc. VI, alínea a, da Lei nº 9.504/97 deixa dúvida jurídica razoável se emendas parlamentares destinadas à aquisição de bens para a saúde, para o custeio da manutenção de Média e Alta Complexidade (MAC) e para o Programa de Atenção Básica (PAB) estão vedadas nos três meses que antecedem as eleições, razão por que ‘o entendimento no sentido da proibição se mostra excessivo por alguns motivos jurídicos’”.

Afasta, assim, o argumento de que a utilização dos recursos das emendas para os fins propostos no PL teria finalidade eleitoral, na medida em que



as regras de hermenêutica nos ensinam que não podemos presumir a exceção, o desvio de finalidade, mormente quando se verifica que a própria legislação tem mecanismos de coibição de eventual ilegalidade, como a suspensão imediata da conduta vedada (art. 73, § 4º, da Lei nº 9.504/97) e o eventual abuso do poder político (art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990).

Além disso, defende o conteúdo da proposição com base nos arts. 196 e 197 da Constituição de 1988, que asseguram o direito fundamental à saúde. No ponto, a Justificação afirma:

Trata-se, pois, de serviço público essencial, que não pode sofrer solução de descontinuidade, mesmo em período eleitoral, pois, além de existir outros mecanismos jurídicos de proteção de eventual uso eleitoral, as emendas parlamentares destinadas à aquisição de bens para a saúde, para o custeio da manutenção de Média e Alta Complexidade (MAC) e para o Programa de Atenção Básica (PAB) são de grande relevância para a manutenção e melhora do serviço de saúde nos municípios brasileiros, distribuídas a diversas localidades, pouco importando eventual apoio político ou não do chefe do executivo.

Foram apensados ao PL nº 4.632, de 2020, os PLs nº 5.072, de autoria do i. Deputado Neri Geller; nº 1.063, de 2021, de autoria dos i. Deputados Patrus Ananias e Helder Salomão; e nº 1.325, de 2024, de autoria do i. Deputado Clodoaldo Magalhães.

O PL nº 5.072, de 2020, também altera a alínea *a* do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), a fim de *“estabelece[r] que emenda parlamentar destinada à aquisição de bens para a saúde, para o custeio da manutenção de Média e Alta Complexidade (MAC) e para o Programa de Atenção Básica (PAB) não configuram conduta vedada nos três meses que antecedem a eleição”*.

De igual modo, o PL nº 1.063, de 2021, afirma que não configura conduta vedada a *“realiza[ção] 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, com cronograma prefixado, os destinados a atender situações de*



emergência e de calamidade pública e os destinados a programas de proteção a pessoas ameaçadas.”.

A seu turno, o PL nº 1.325, de 2024, altera o inciso VI do art. 73, da Lei das Eleições, para dispor que configura conduta vedada *“realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade absoluta, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para a execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública, objetiva e formalmente justificadas, e os destinados ao custeio do serviço de saúde, educação e desenvolvimento social, transferido via modalidade fundo a fundo, desde que objetivem o atendimento de necessidades essenciais da população, estejam formalmente justificados e sejam devidamente comprovados e documentados.”.*

As proposições estão sujeitas à apreciação do Plenário e tramitam em regime de prioridade (RICD, art. 151, II).

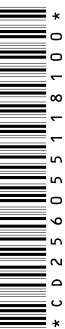
Foram distribuídas a esta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania para análise da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e do mérito, por tratar-se de proposições cujo conteúdo versa sobre direito eleitoral (RICD, arts. 32, IV, e; 54, I; e 139, II, c).

É o relatório suficiente.

II - VOTO DO RELATOR

De início, pontuo que incumbe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a análise da constitucionalidade, juridicidade, de técnica legislativa, nos termos dos arts. 139, II, c e 54, I, do RICD e, ainda, do mérito das proposições, em cumprimento ao art. 32, IV, e, do mesmo diploma normativo, uma vez que se trata de matéria pertinente ao direito eleitoral.

Passo, na sequência, ao exame de cada um deles.



Quanto à **constitucionalidade formal**, há três aspectos centrais a serem satisfeitos: (i) a competência legislativa para tratar da matéria, que deve ser privativa ou concorrente da União, (ii) a legitimidade da iniciativa para a deflagrar o processo legislativo, que deve recair sobre parlamentar, e, por fim, (iii) a adequação da espécie normativa utilizada à luz do que autoriza a Constituição.

Quanto ao primeiro deles, tanto o PL principal quanto seus apensos objetivam modificar a alínea *a* do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504/97 (*i.e.*, inserir nova hipótese de conduta vedada na Lei das Eleições). Trata-se de conteúdo inserido no rol de competências legislativas privativas da União alusivas ao direito eleitoral, nos termos do art. 22, I, da Constituição da República.

Além disso, a matéria não se situa entre as iniciativas reservadas aos demais Poderes, circunstância que habilita a deflagração do processo legislativo por congressista (CRFB/88, art. 48, *caput*, e art. 61, *caput*).

Por fim, a Constituição de 1988 não gravou a matéria *sub examine* com cláusula de reserva de lei complementar. Em consequência, sua formalização como legislação ordinária não desafia qualquer preceito constitucional.

Apreciada sob ângulo **material**, o conteúdo das proposições não ultraja parâmetros constitucionais, *específicos* e *imediatos*, que sejam aptos a invalidar a atividade legiferante para disciplinar a temática. Situam-se, assim, dentro do amplo espaço de conformação legislativa constitucionalmente confiado ao Parlamento brasileiro.

Portanto, **aludidas proposições revelam-se compatíveis formal e materialmente com a Constituição de 1988.**

No tocante à **juridicidade**, tanto a proposição principal quanto os apensos qualificam-se como autênticas normas jurídicas. Todas elas (i) se harmonizam à legislação pátria em vigor, (ii) não violam qualquer princípio geral do Direito, (iii) inovam na ordem jurídica e (iv) revestem-se de abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade. **São, portanto, jurídicas.**



No que respeita à ***técnica legislativa***, o PL nº 4.632, de 2020 (principal), necessita de pequeno ajuste: a proposição alude à modificação levada a efeito na alínea *a*, sem, contudo, fazer referência que o dispositivo integra uma equação normativa com o inciso VI do art. 73 da Lei das Eleições. Este preceito, apesar de não sofrer qualquer alteração, deve ser mencionado.

A seu turno, o art. 1º o PL nº 1.063, de 2021 (um dos PLs em apenso), não atende ao disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, na medida em que **não indica o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação**. Ademais, a menção ao inciso VI dispensa a reprodução de seu texto, uma vez que não sofreu qualquer alteração pelo PL.

Já o PL nº 5.072, de 2020 (um dos PLs em apenso) não possui quaisquer vícios: atende perfeitamente ao disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

A seu turno, o PL nº 1.325, de 2024, seu art. 1º não atende ao disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, na medida em que **não indica o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação**. Não bastasse, a alteração pretendida não versa sobre o inciso VI do art. 73 da Lei das Eleições, mas recai sobre a alínea *a* do aludido art. 73. Por fim, não consta o NR, em maiúsculo, entre parênteses, após a alteração proposta.

Quanto ao mérito, reputamos ser *convenientes e oportunas* as alterações propostas pelos PLs (principal e em apenso) à Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), ao excepcionarem do rol de condutas vedadas do art. 73 daquele diploma a alocação de recursos decorrentes de emendas parlamentares.

O PL nº 4.632, de 2020, como dito, ocupa-se retirar do âmbito de incidência do catálogo de condutas vedadas os recursos que forem destinados à aquisição de bens para a saúde, para o custeio da manutenção de Média e Alta Complexidade (MAC) e para o Programa de Atenção Básica (PAB).

Cuida-se de relevante preocupação com a efetivação do direito fundamental à saúde – previsto no art. 6º, *caput*, e art. 196 e ss. da Lei



Fundamental. Não raro, o gestor público encontra-se manietado durante os três meses que antecedem o pleito para dispor recursos na área de saúde, circunstância que compromete a eficácia de políticas públicas do setor.

É preciso, por isso, aperfeiçoar esse modelo, de sorte a conferir maior espaço de discricionariedade ao administrador. Do contrário, pode-se amesquinhar a efetividade das salutares e relevantes políticas públicas de saúde e, no limite, prejudicar a população que tanto necessita desses serviços.

Não se pode esquecer que, recentemente, o mundo, em geral, e o país, em particular, foram assolados pela grave crise sanitária decorrente da pandemia da COVID-19, que impôs desafios severos às autoridades estatais para conter os impactos sociais e econômicos dela advindos, com a formulação de menos rígidos e ortodoxos.

De fato, as consequências desastrosas são sentidas até hoje no Brasil, do que resulta a necessidade de repensar esse modelo engessado e atávico de gestão da coisa pública, com vistas a restabelecer o quadro de normalidade dos cidadãos brasileiros e engendrar arranjos que confirmem maior espaço de discricionariedade aos gestores, naturalmente dentro dos balizamentos constitucionais e legais.

Daí por que não impressiona o argumento *ad terrorem* segundo o qual essa alocação de recursos acarretaria um desequilíbrio no prélio eleitoral em situações como as previstas nas proposições em exame. É que eventuais irregularidades e excessos possuem mecanismos jurídicos de repressão, como o abuso de poder político e econômico, a teor do art. 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64/90, que são causas de pedir em ações de investigação judicial eleitoral, bem como do art. 14, § 10, da Constituição, quando autoriza o manejo de ações de impugnação de mandato eletivo para coibir a ocorrência de abuso de poder econômico, corrupção e fraude. Não se trata, como se percebe, de *cheque em branco* outorgado ao administrador público para, a seu talante, dispor de recursos públicos. É preciso respeito com a gestão da coisa pública, sob pena de serem responsabilizados por suas condutas ímprobas ou de malversação de dinheiro do contribuinte.



Por sua vez, o PL nº 5.072, de 2020, em apenso, também aponta nesse sentido, embora mais genérico. Sua intenção é conferir maior elastério na alocação de recursos durante o ano eleitoral, porquanto, como precisamente adverte sua Justificação, **“o caráter obrigatório da execução das emendas impositivas elimina o risco de transferências seletivas de recursos públicos baseadas em razões eleitoreiras, e, conseqüentemente, torna despicienda a vedação de tais repasses nos três meses que antecedem o período eleitoral.”** – grifei.

O mesmo ocorre com o PL nº 1.063, de 2021, também possui um nobre propósito: excepcionar das condutas vedadas aos agentes públicos a transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sempre que destinadas a programas de proteção a pessoas ameaçadas.

Na mesma toada segue o PL nº 1.325, de 2024, ao excepcionar do rol de condutas vedadas os recursos destinados ao custeio do serviço de saúde, educação e desenvolvimento social, transferido via modalidade fundo a fundo, desde que objetivem o atendimento de necessidades essenciais da população, estejam formalmente justificados e sejam devidamente comprovados e documentados.

Cuida-se de arranjo normativo que potencializa os direitos humanos, razão por que descabe cogitar de sua intenção eleitoral. Com efeito, o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas (PROVITA), instituído por meio da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, regulamentado pelo Decreto nº 3.518, de 20 de junho de 2000; o Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos (PPDDH), instituído pelo Decreto nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007; e o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), instituído pelo Decreto nº 6.231, de 11 de outubro de 2007, **“consubstanciam políticas públicas de Estado que promovem os direitos humanos dos públicos finais em casa uma das áreas de sua atuação.”** – grifei.

Repisa-se, por fim, que, mesmo nos casos dos PLs em apenso, os instrumentos normativos acima referidos possuem aptidão para



coibir e reprimir eventuais abusos que afetem a normalidade, a legitimidade, a higidez e a igualdade de oportunidades entre os *players* da competição eleitoral, os quais poderão gerar a cassação dos mandatos dos agentes que abusarem política e economicamente caso haja a aplicação indevida ou ilícita desses recursos, sem prejuízo da apuração da responsabilização penal, administrativa e, até mesmo política (e.g., *impeachment* ou cassação de mandato).

Uma nota final. Dada a afinidade entre os conteúdos e a ausência de mácula quanto aos aspectos constitucionais e jurídicos, optou-se pelo encaminhamento de um Substitutivo que consolida todas as proposições e procede às correções dos defeitos de técnica legislativa aludidos linhas atrás.

Em face do exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa**, e, no **mérito**, pela **aprovação** do PL nº 4.632, de 2020, e dos PLs nº 5.072, de 2020, nº 1.063, de 2021, e nº 1.325, de 2024, **na forma do Substitutivo abaixo apresentado**, que, consoante afirmado, consolida o teor das proposições, bem como sana os vícios de técnica legislativa.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado ALENCAR SANTANA
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nºs 4.632, DE 2020,
5.072, DE 2020, 1.063, DE 2021 E 1.325, DE 2024**

Altera o art. 73, inc. VI, alínea a, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a fim de permitir que transferências especiais de programações orçamentárias de emendas impositivas, inclusive aquelas destinadas a políticas públicas de saúde e a programas de proteção a pessoas ameaçadas, nos três meses que antecedem o pleito eleitoral não configurem conduta vedada nos três meses que antecedem a eleição.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o art. 73, inc. VI, alínea a, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a fim de permitir que transferências especiais de programações orçamentárias de emendas impositivas, inclusive aquelas destinadas a políticas públicas de saúde e a programas de proteção a pessoas ameaçadas, nos três meses que antecedem o pleito eleitoral não configurem conduta vedada nos três meses que antecedem a eleição.

Art. 2º A alínea a do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 73.....
.....
.
VI
—

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvadas as transferências especiais de programações orçamentárias de emendas impositivas com indicação prévia de beneficiário e os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública e a programas de proteção a pessoas ameaçadas, bem como de



emenda parlamentar destinada à aquisição de bens para a saúde, para o custeio da manutenção de Média e Alta Complexidade (MAC) e para o Programa de Atenção Básica (PAB) e de execução e desenvolvimento social.

.....” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor um ano após a data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado ALENCAR SANTANA
Relator

