



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

REDE SUSTENTABILIDADE, partido político com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 17.981.188/0001-07, com sede na SDS, Bl. A, CONIC, Ed. Boulevard Center, Salas 107/109, Asa Sul, Brasília – DF, CEP 70391-900, contato@redesustentabilidade.org.br, vem, por sua advogada, com fundamento no disposto no art. 102, I, a, da Constituição Federal, e nos preceitos da Lei nº 9.868, de 1999, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
(com pedido de medida cautelar)**

em face do artigo 81-A da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, na redação dada pelo art. 1º da Lei nº 14.435, de 4 de agosto de 2022¹, por ofensa ao art. 1º, *caput* e II e V, ao art. 3º, I, ao art. 14, §§ 9º e 10º, ao art. 16 e aos arts. 65, 66 e 166, todos da Constituição Federal, pelas razões e fundamentos que passa a expor.

¹ Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.435-de-4-de-agosto-de-2022-420515410>>. Acesso em 05/08/2022.

1. BREVE SÍNTESE DOS FATOS

1. O presidente da República encaminhou, em 04/07/2022, o Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 17, que propôs fixar o entendimento acerca da destinação de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) às operações de que tratam os incisos I e II do art. 12 da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007. Para isso, o PLN propôs a inclusão do art. 59-A na Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO 2022). O PLN também propôs a alteração do art. 164 da LDO-2022, com vistas a aperfeiçoar os procedimentos contábeis relacionados à execução de restos a pagar não processados.

2. Em 06/07/2022, foi designado o deputado federal Carlos Henrique Gaguim para emitir relatório na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que foi apresentado e votado no mesmo dia.

3. O relator incluiu a proposta de alteração no art. 81-A da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, nos seguintes termos:

Redação anterior - Lei nº 14.352, de 25 de maio de 2022	Redação nova - Lei nº 14.435, de 4 de agosto de 2022
Art. 81-A. A doação de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública a entidades privadas, desde que com encargo para o donatário, anterior a três meses que antecedem o pleito eleitoral , não se configura em descumprimento do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.	Art. 81-A. A doação de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública a entidades privadas e públicas, durante todo o ano , e desde que com encargo para o donatário, não se configura em descumprimento do § 10, do art. 73, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

4. Para que não restem dúvidas do teor da Lei Eleitoral mencionada, veja-se, *verbis*:

Lei 9.504/1997, art. 73:

§ 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.

5. Vê-se, com clareza solar, que se trata, portanto, de uma burla à legislação eleitoral por meio de lei que deveria ser orçamentária, o que representa, como se verá, clara inconstitucionalidade de duas ordens: formal, por se tratar de veiculação de matéria estranha em instrumento absolutamente específico do ponto de vista constitucional, e material, por clara violação à regra da anualidade eleitoral. Trata-se, a rigor, de um benefício indevido dado a quem está de plantão no poder, que poderá se utilizar da máquina pública para fazer doações com caráter puramente eleitoreiro. Aliás, essa é, inclusive, a correta leitura feita pela imprensa sobre o tema. Veja-se:

Bolsonaro sanciona lei que autoriza governo a doar bens durante a campanha eleitoral²

Projeto que deu origem à lei foi aprovado pelo Congresso, e a sanção foi publicada no 'Diário Oficial'. Texto modifica Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O presidente Jair Bolsonaro sancionou nesta sexta-feira (5) a lei que permite ao governo federal doar bens a entidades privadas e públicas durante o ano de 2022, inclusive durante a campanha eleitoral.

A sanção foi publicada na edição desta sexta do "Diário Oficial da União" e tem origem em um projeto aprovado pelo Congresso Nacional no mês passado, em votação relâmpago.

O texto modificou a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2022, que já permitia a doação de bens pela administração pública no prazo de até três meses antes das eleições.

Agora, com a aprovação do projeto e a sanção da lei por Bolsonaro, a exceção foi ampliada para todo o ano sem que a conduta configure crime eleitoral.

A lei sancionada

O texto sancionado permite a doação de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública a entidades privadas e públicas durante 2022 desde que com encargo para o donatário, ou seja, o beneficiário da doação arque com os custos para a manutenção e funcionamento do bem recebido.

²

Disponível em:
<<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/08/05/bolsonaro-sanciona-lei-que-autoriza-governo-a-doar-bens-durante-a-campanha-eleitoral.ghtml>>.



A nova lei deixa expresso que essas doações não serão consideradas descumprimento da legislação eleitoral (Lei 9.504 de 1997), que proíbe, expressamente, "a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública" em todo o ano eleitoral.

6. No mesmo sentido, além de outros^{3 4}:

Congresso permite que Bolsonaro possa doar de cesta básica a trator na campanha eleitoral⁵

Sem alarde, o Congresso aprovou um pacote que abre caminho para mais uma farra de distribuição de recursos públicos neste ano eleitoral. Em menos de vinte minutos, os parlamentares votaram dois projetos que tornam ainda mais oculto o orçamento secreto, autorizam o governo a distribuir de cesta básica a tratores no meio da campanha e permitem ao Executivo tirar verba já reservada a um município para colocar em outro, de acordo com conveniências políticas. As medidas contrariam pareceres técnicos, lei eleitoral e até a Constituição.

As propostas foram aprovadas na terça-feira, 12, enquanto o Congresso estava mobilizado em torno de temas como a PEC Kamikaze, que permite ao governo conceder benefícios sociais no período eleitoral, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que define as regras para o orçamento do próximo ano. Uma delas chegou a ser votada sem que as alterações fossem nem sequer lidas em plenário. Como a análise foi simbólica, é impossível saber como cada um votou.

Os congressistas ignoraram um relatório das consultorias da Câmara e do Senado, que considerou inconstitucional a mudança no destino final de recursos já empenhados. Segundo o texto aprovado, o governo pode retirar o dinheiro já reservado para uma obra e mudar o fornecedor que receberá o recurso, a localidade ou trocar o objeto da contratação sem nenhuma discussão ou planejamento.

³ Disponível em:

<<https://oantagonista.uol.com.br/brasil/bolsonaro-sanciona-lei-que-permite-governo-a-doacao-de-bens-durante-as-eleicoes/>>.

⁴

Disponível

em:

<<https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/bolsonaro-sanciona-lei-que-permite-doacao-de-bens-publicos-na-campanha>>.

⁵

Disponível

em:

<<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/07/14/governo-ganha-poder-para-doar-de-cesta-basica-a-trator-na-campanha-eleitoral.htm>>.



Essas mudanças foram incluídas de última hora no relatório do projeto, apresentado pelo deputado Carlos Henrique Gaguim (União Brasil-TO), e os parlamentares votaram sem ler. O presidente Jair Bolsonaro (PL) ainda precisa sancionar os projetos, mas, antes da votação, o Centrão já havia combinado o apoio do Planalto às propostas.

Na prática, políticos que romperem com prefeitos de determinada cidade poderão agora punir a traição, realocando os recursos em outro município. No período eleitoral, a manobra tende a virar moeda de troca. Um prefeito pode, por exemplo, perder o dinheiro já reservado para sua cidade se um candidato a deputado ou a senador considerar que ele não entregou os votos prometidos. O artifício aumenta o poder do congressista sobre o prefeito.

Técnicos do Congresso observam que a manobra fere princípios da Constituição, entre eles o que proíbe uma despesa de ser alterada de um ano para outro sem a aprovação de novo Orçamento. Além disso, pagar um recurso para um credor diferente, ou para uma obra distinta da inicialmente autorizada, desconfigura o princípio do empenho na administração pública, que consiste em definir para onde vai o dinheiro, quem vai executar e o que de fato será entregue.

'Pedalada'

A artimanha foi chamada nos bastidores de "pedalada orçamentária" e preocupa especialistas, que veem a possibilidade de bilhões do Orçamento serem manipulados para atender a interesses políticos. O relator Carlos Gaguim justificou a manobra sob o argumento de que vai possibilitar a retomada de 20 mil obras paradas no Brasil, que estariam suspensas por problemas contratuais, ao permitir alternar o fornecedor ou a localidade. A solução para esse impasse, porém, seria cancelar o recurso e emitir uma nova nota de empenho, segundo especialistas.

"Não havendo amparo na Constituição e na Lei n.º 4.320/1964 para possibilitar que um credor possa ser pago à conta do orçamento anterior, quando esse não tiver sido originalmente indicado na nota de empenho e na correspondente inscrição dos restos a pagar, não se encontra justificativa para a alteração proposta", diz a nota da consultoria, elaborada antes da aprovação e ignorada pelos parlamentares.

Políticos mais experientes se disseram chocados com o artifício. "Trocar o credor no exercício (ano) seguinte... Gente, eu acho que eu não estou no Brasil, não", disse o



deputado Mauro Benevides Filho (PDT-CE), que é economista e especialista em contas públicas.

Outra mudança aprovada no pacote do Congresso autoriza o governo a realizar doações, incluindo cestas básicas, redes de pesca, ambulâncias, tratores e outros maquinários agrícolas em plena campanha. A medida confronta a legislação eleitoral, que proíbe essa prática. Em abril, o Congresso já havia estendido o prazo até julho. Agora, prorrogou até o final do ano. "Nós temos de mudar o que está lá na lei eleitoral. A lei eleitoral é que está errada", disse o deputado Hildo Rocha (MDB-MA) durante a votação. "Ah, bom, agora o argumento é maravilhoso", ironizou o líder da Minoria no Senado, Jean Paul Prates (PT-RN).

Supersecreto

No mesmo bolo de projetos, os parlamentares puseram mais uma camada de sigilo sobre os recursos do orçamento secreto. Até agora, não é possível identificar os beneficiados com o esquema do toma lá, dá cá. Apenas o nome do relator-geral do Orçamento aparece associado a esse tipo de emenda. Com o projeto aprovado na terça, nem isso.

A ocultação do nome do relator-geral ocorrerá quando as emendas forem remanejadas para outra rubrica, chamada RP-2, sob o controle direto dos ministérios. Com isso, o Congresso dribla a determinação judicial que obriga a dar transparência para o manejo do dinheiro público.

Revelado pelo Estadão, o orçamento secreto vai garantir a um grupo seletivo de deputados e senadores definir onde devem ser aplicados R\$ 19 bilhões, no próximo ano, além das emendas a quem têm direito. O dinheiro é distribuído pelos presidentes da Câmara, Arthur Lira (Progressistas-AL), e do Senado, Rodrigo Pacheco (PSD-MG).

O senador Marcos Do Val (Podemos-ES) disse ao Estadão que recebeu R\$ 50 milhões em emendas por ter votado em Pacheco para a presidência do Senado. Foi a primeira vez que um parlamentar admitiu publicamente o critério de divisão do dinheiro.

ENTENDA

Textos aprovados ignoraram relatório



- Alterações após empenho de recursos: O projeto aprovado pelo Congresso permite ao governo mudar, de um ano para o outro, o município e até mesmo o fornecedor de uma obra que já teve o recurso empenhado, ou seja, garantido no Orçamento. A prática contraria a Constituição.

- Doações durante a campanha: O pacote aprovado autoriza, ainda, o governo federal a fazer doações de cestas básicas e de veículos como tratores e até a transferir emendas para entidades privadas no meio da campanha eleitoral. A prática contraria a legislação, que proíbe esse tipo de repasse no período de campanha.

- Sem identificação: O Congresso também aumentou o grau de segredo do orçamento secreto, ao permitir que recursos das chamadas emendas RP-9 sejam alocados nos ministérios sem a identificação dos parlamentares beneficiados e até do relator-geral do Orçamento.

- Parecer: Os textos foram aprovados na terça, enquanto o Congresso discutia a PEC Kamikaze. Os congressistas ignoraram relatório das consultorias da Câmara e do Senado.

7. Pelo relator, a inconstitucional mudança foi assim justificada:

Consideramos relevante incluir no Substitutivo uma nova redação do Art. 81-A vigente, para **esclarecer, para fins de legislação eleitoral (art. 73, § 10, Lei 9.504/97), que a vedação às doações não alcança aquelas onerosas**. Propõe-se assim especificar que a doação de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública a entidades privadas e públicas, durante todo o ano, e desde que com encargo para o donatário, não se configura em descumprimento do § 10, do art. 73, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

8. O texto foi aprovado na CMO com os votos contrários dos deputados federais Elias Vaz, Enio Verri e Marcel van Hattem, Mauro Benevides Filho e Waldenor Pereira. Aprovado na CMO, o PLN 17/2022 foi remetido para apreciação do Congresso Nacional.

9. O art. 81-A, apesar de destacado para supressão, teve votação simbólica, sem o registro da “digital” do congressista, graças à regra regimental que impede o requerimento de verificação de quórum antes do transcurso de uma hora do último pedido. Assim, o texto foi



aprovado nas duas Casas, apesar de manifestação contundente de congressistas em sentido contrário:

A SRA. ADRIANA VENTURA (NOVO - SP. Para encaminhar. Sem revisão da oradora.) - Muito obrigada, Sr. Presidente.

Eu gostaria de encaminhar contrariamente ao PLN 17, porque tem três pontos que são muito nocivos.

[...]

Agora, tem dois pontos que são gritantes aqui, porque o que este PLN quer fazer é permitir doação de bens, valores ou benefícios a entidades privadas e públicas em 2022. **Isso quer dizer que fere a legislação eleitoral.** Estamos em ano eleitoral. Hoje, a regra é de que três meses antes não pode haver doação. Com este PLN, o que se está tentando fazer é doação o ano inteiro. Então, quer dizer, a gente doa em ano eleitoral. **Isso está ferindo, sim, aquele princípio que temos de manter minimamente a lei eleitoral em vigor.**

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) - Passa-se à votação do próximo destaque.

Destaque da Liderança do Partido dos Trabalhadores no Senado Federal. Votação do destaque do art. 81-A, da Lei 14.194, de 2021, incluído pelo substitutivo, nos termos da Resolução nº 1, de 2006.

Para encaminhar favorável ao destaque, concedo a palavra ao autor, Senador Paulo Rocha. (Pausa.)

Senador Jean Paul Prates.

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco/PT - RN. Para encaminhar. Sem revisão do orador.) - Vou fazer as vezes mais uma vez.

Deputados, Deputadas, Senadoras e Senadores, este aqui - este aqui, prestem atenção aqui! Este aqui, Eduardo, até você vai estar envergonhado de defender -, este aqui é um absurdo total, Presidente. Este diz o seguinte: no meio de um PLN que tem a ver com o FNDCT e outras coisas, com o orçamento, sacaram que a doação de bens, valores e benefícios, por parte da administração pública, a entidades privadas e públicas, durante todo o ano - portanto, neste ano eleitoral - e desde que com encargo para o donatário, não se configura descumprimento do art. 73 da Lei 9.504, de 1997. Em outras palavras: sem nada ter a ver com orçamento, nem com FNDCT, com ciência, coisa nenhuma, um jabuti do tamanho de um bonde para autorizar doações do patrimônio público em período eleitoral, o que é proibido por lei. A lei proíbe, e aqui estamos autorizando.

Eu quero entender qual é a razão disto aqui, porque deve ter uma razão muito boa: alguém deve estar fazendo alguma coisa muito bacana por alguém, por alguma



entidade, por algum serviço público, por alguma necessidade, calamidade... Alguma razão há de ter para estarmos aqui diante de um artigo jabuti desses aqui, que permite a doação de bens, valores e benefícios da administração pública para entidades privadas, em pleno ano eleitoral, quando exatamente isso é vetado pela Lei 9.504, de 1997.

Não preciso mais falar nada.

Obrigado, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) - Para encaminhar contrário ao destaque, o Relator, Deputado Carlos Henrique Gaguim.

O SR. CARLOS HENRIQUE GAGUIM (REPUBLICANOS - TO. Para encaminhar. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, só para informar que essas doações são importantes para o país - são materiais que estão se depreciando, que estão se acabando -, porque vão fazer com que possam chegar na ponta para quem precisa. Então, acompanhamos o texto.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) - Em votação...

O SR. CELSO SABINO (UNIÃO - PA) - Presidente...

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) - Deputado Celso Sabino.

O SR. CELSO SABINO (UNIÃO - PA. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Só para fazer um adendo à fala do Deputado Gaguim.

Não trata nada de período eleitoral. Continuam vedadas as doações no período eleitoral. Esse texto não traz aqui a possibilidade de doação a eleitor durante o período vedado, de forma alguma. E, como bem disse o Deputado Gaguim, abre a possibilidade de associações, por exemplo, de pescadores, de produtores rurais receberem tanques suspensos, receberem rede de pesca. Enfim, esse é o objetivo desse projeto.

O SR. HILDO ROCHA (Bloco/MDB - MA. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, apenas para esclarecer, o MDB vai votar a favor do texto, porque ele de fato permite a doação do poder público para o poder público. Digamos que determinado estado tenha ambulâncias para serem entregues aos municípios, ele autoriza que sejam entregues as ambulâncias. Dizer que não há necessidade de ambulância, que não há necessidade de um tomógrafo para ser doado, que tem que ser usado e esperar quase 90 dias para fazer a doação, enquanto tem pessoas que precisam ser transportadas? Então, o MDB concorda com o texto que está aqui.

(Soa a campainha.)

O SR. HILDO ROCHA (Bloco/MDB - MA) - Até porque nós temos que mudar o que está lá na lei eleitoral. A lei eleitoral é que está errada.

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco/PT - RN) - Ah, bom. Agora o argumento é maravilhoso! (Fora do microfone.)



Esse argumento foi imbatível. A lei está errada. A lei eleitoral é do período eleitoral. Eu quero informar aqui que eu não estou falando besteira aqui, não. Está escrito claramente: "durante todo o ano". Vamos parar...

(Soa a campainha.)

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco/PT - RN) - Não é possível debater uma coisa aqui lendo errado o projeto. O projeto é claro: "durante todo o ano". Este ano é o quê? Eleitoral. Portanto, é no período eleitoral. Pelo amor de Deus, Deputado, não é possível! Como que você me prova que isso daqui não se aplica ao ano eleitoral? Me diga aí.

O SR. CARLOS HENRIQUE GAGUIM (REPUBLICANOS - TO) - Então, é "durante".

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco/PT - RN) - "Durante todo o ano". A lei anterior dizia: "vedado o período eleitoral".

O SR. CARLOS HENRIQUE GAGUIM (REPUBLICANOS - TO) - Independentemente de...

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco/PT - RN) - Então, se tirou a exceção!

O SR. CARLOS HENRIQUE GAGUIM (REPUBLICANOS - TO) - Todas essas doações então vão ficar paradas, deteriorando, acabando?

(Soa a campainha.)

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco/PT - RN) - Vão sim...

O SR. CARLOS HENRIQUE GAGUIM (REPUBLICANOS - TO) - Ah, não! Aí é demais. Aí é demais.

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco/PT - RN) - ... porque é período eleitoral. Não é hora de doar nada para ninguém.

O SR. CARLOS HENRIQUE GAGUIM (REPUBLICANOS - TO) - Então, em período eleitoral, as pessoas não podem fazer nada?

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco/PT - RN) - Claro que não. Não pode doar nada público.

O SR. CARLOS HENRIQUE GAGUIM (REPUBLICANOS - TO) - Ah, pelo amor de Deus, Deputado!

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco/PT - RN) - É a lei. Foi a lei.

(Soa a campainha.)

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) - Deputada Adriana.

A SRA. ADRIANA VENTURA (NOVO - SP) - Obrigada, Presidente.

O SR. CARLOS HENRIQUE GAGUIM (REPUBLICANOS - TO) - Vamos votar, Presidente.

A SRA. ADRIANA VENTURA (NOVO - SP. Pela ordem. Sem revisão da oradora.) - Na verdade, eu vou depressa, Senador Marcelo Castro. Eu vou rapidinho.



Assim, o que está tentando se fazer aqui é um absurdo. A gente está assim... Eu discordo daqui do meu colega Deputado Hildo Rocha, porque a gente está falando... O texto atual fala "anterior a três meses que antecedem o pleito eleitoral". Esse texto proposto fala "doação de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública a entidades privadas e públicas durante todo o ano". A gente está falando... Na minha visão, é uma aberração isso daqui também. Estamos em ano eleitoral. A gente tem, sim, que cumprir coisas eleitorais. Imagina começar a doação para um bando de associação, para um bando de entidades sem fins lucrativos? Então, isso descaracteriza e fere a lei eleitoral. Uma aberração!

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) - Passamos à votação na Câmara dos Deputados.

As Sras. e os Srs. Deputados que aprovam o texto destacado permaneçam como se encontram.

A SRA. ERIKA KOKAY (Bloco/PT - DF) - Presidente, eu gostaria de orientar...

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) - Não há orientação no Regimento...

A SRA. ERIKA KOKAY (Bloco/PT - DF) - Presidente, então eu gostaria de fazer uma questão de ordem.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) - Está aprovado na Câmara dos Deputados.

A SRA. ERIKA KOKAY (Bloco/PT - DF) - Eu gostaria de fazer uma questão de ordem, Presidente.

Eu gostaria de fazer uma questão de ordem.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) - V. Exa. tem a palavra para uma questão de ordem.

A SRA. VIVI REIS (PSOL - PA. Pela ordem. Sem revisão da oradora.) - Só registrar o "não" do PSOL, tá?

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) - Registrados os votos "não" do PSOL e o "não" do Partido Novo.

O SR. ARNALDO JARDIM (Bloco/CIDADANIA - SP. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Pela Federação, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) - O "não" da Federação.

A SRA. ERIKA KOKAY (Bloco/PT - DF. Para questão de ordem. Sem revisão da oradora.) - O "não" do PT também.

Mas, Presidente, o Regimento Comum do Congresso Nacional diz, no seu art. 151: "Nos casos omissos neste Regimento aplicar-se-ão as disposições do Regimento do Senado e, se este ainda for omissos, os da Câmara dos Deputados".



Veja, nós estamos falando de orientação, não estamos falando de encaminhamento. O que diz o Regimento da Câmara? V. Exa. sabe, já foi Presidente da CCJ nesta Câmara. Art. 192, §2º: "Independentemente das disposições deste artigo, cada Líder poderá manifestar-se para orientar sua bancada em qualquer votação, ou indicar Deputado para fazê-lo em nome da Liderança, pelo tempo não excedente a um minuto". E por que isso, Sr. Presidente? Para, como diz o nome, orientar a própria bancada.

Quem está votando por aplicativo chega a ter a abertura do processo de votação sem ter orientação do seu partido, sem saber como votar. Por isso, o Regimento da Câmara assegura o direito de qualquer Líder poder fazer a orientação da sua bancada para que aqui se tornem claras as posições, inclusive a posição sobre este destaque que fere a lei eleitoral através de mecanismos obscuros.

Aqui se busca assegurar que o poder público possa doar - eu vou repetir -, possa doar, doar recursos, doar patrimônio para a iniciativa privada ao seu bel-prazer de escolha, doar durante o processo eleitoral. Aqui nós estamos vendo um ataque, uma açoite tão profundo a uma legislação eleitoral e a uma legislação eleitoral que busca disciplinar o processo dentro da transparência, assegurar condições iguais, em que não haja favorecimento, e assegurar que não se utilize o poder público ou os recursos públicos para influenciar o processo eleitoral, porque o processo eleitoral é a expressão da consciência de um povo, é a expressão do seu desejo de país, do seu projeto, o projeto que mais está coadunado com as suas intenções.

E nós temos esta votação com relevância fundamental, porque aqui se está ferindo a legislação eleitoral, favorecendo-se o poder público contra a democracia, nesse processo de liberdade do processo eleitoral. E nós não temos o direito de orientar, ferindo-se aqui o que prevê o Regimento da Câmara que, na omissão dos outros regimentos, deverá prevalecer.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) - Deputada Erika Kokay, fica indeferida a questão de ordem. A orientação das bancadas se trata apenas das hipóteses de veto na sessão do Congresso Nacional, não havendo essa previsão no encaminhamento dessas matérias.

Em votação...

O SR. BIRA DO PINDARÉ (Bloco/PSB - MA. Para orientar a bancada. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, só para registrar a orientação contrária do PSB.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) - Perfeito.

Em votação no Senado.

As Sras. e os Srs. Senadores que aprovam o texto destacado permaneçam como se encontram. (Pausa.)

Aprovado o texto destacado, mas com o voto contrário do Partido dos Trabalhadores, não é isso?



A SRA. ERIKA KOKAY (Bloco/PT - DF) - Apenas para dizer, Presidente...

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) - E do Senador Jorge Kajuru, que registra o voto...

A SRA. ERIKA KOKAY (Bloco/PT - DF) - ... pois partiu do Senador, que o artigo diz...

A SRA. ELIZIANE GAMA (Bloco/CIDADANIA - MA) - Senador, registrando o voto...

A SRA. ERIKA KOKAY (Bloco/PT - DF) - ... "em qualquer matéria"; V. Exa. deveria ler. Não é em apenas algumas matérias; "em qualquer matéria" é o que diz o Regimento.

(Soa a campanha.)

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) - Está indeferido.

A SRA. ELIZIANE GAMA (Bloco/CIDADANIA - MA) - Presidente, Senadora Eliziane registra o voto contrário, Presidente.

O SR. BIRA DO PINDARÉ (Bloco/PSB - MA) - O PSB orienta "não", Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) - A Senadora Eliziane registra o voto "não"?

O SR. BIRA DO PINDARÉ (Bloco/PSB - MA) - O PSB; "b" de Brasil.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) - Com "b" de bola.

O SR. BIRA DO PINDARÉ (Bloco/PSB - MA) - Com "b" de Brasil.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) - Com "b" de Brasil.

O SR. JEAN PAUL PRATES (Bloco/PT - RN) - Registrando o voto "não" também pelo PT e pela Minoria.

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Pacheco. Bloco/PSD - MG) - Registrados.

Passa-se à redação final.

10. Interessante observar as, com a devida vênia, aparentemente equivocadas informações apresentadas por alguns deputados federais durante o encaminhamento da votação do destaque em Plenário, de que o texto não trataria de doações em período eleitoral ou de que trataria de doações entre entes públicos, o que não parece ser verdade. Pior, no próprio relatório votado na CMO, consta que tais doações seriam “onerosas”, o que não se confunde com doações com encargos, que é o caso do texto.

11. A verdade é que o texto libera a doação a entidades privadas em período eleitoral, suprimindo a restrição que existia de doações no período de três meses antes das eleições, conforme texto original do art. 81-A, inserido na Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, pela



Lei nº 14.352, de 25 de maio de 2022, que também já havia flexibilizado de modo indevido as regras eleitorais basilares de mínima igualdade no pleito.

12. Com efeito, a inserção do texto original do art. 81-A na LDO 2022 também foi resultado de alteração de PLN enviado pelo Poder Executivo em 17/03/2022, o PLN 2, que propôs ajustar a LDO 2022 em vários tópicos, entre eles: afastar a necessidade de suplementação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha; regulamentar as Emendas Constitucionais nº 113 e 114 de 2021, no que tange ao pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor; incluir autorização para bloqueio de dotações orçamentárias discricionárias específicas de acordo com projeções dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias; preencher lacuna normativa a respeito dos índices de correção aplicáveis à atualização monetária da dívida mobiliária refinanciada, em relação aos títulos emitidos antes de 2020; possibilitar a redução de tributos incidentes sobre a comercialização no mercado interno e sobre a importação de biodiesel, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo derivado de petróleo e de gás natural; reabrir prazo de migração para o regime de previdência complementar de que trata o § 7º art. 3º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012; entre outros.

13. O PLN 2/2022 foi aprovado pela CMO em 29/03/2022, mas o referido art. 81-A surgiu apenas em adendo de Plenário ao relatório apresentado pelo senador Carlos Fávaro em 28/04/2022, com a seguinte justificção:

O parágrafo 10, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, estipula que “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.”

Porém, essa proibição tem sido estendida para as doações onerosas, o que amplia o alcance da Lei eleitoral, sem que haja o competente instrumento legal necessário para modificações de dispositivos constantes de uma lei vigente. Embora não haja dúvidas que não estão vedadas as doações onerosas, a inclusão do Art. 81-A na LDO vigente tem por finalidade cessar a extensão que tem sido dada ao alcance do § 10 supracitado, permanecendo, entretanto, a vedação durante os três meses que



antecedem o pleito, que é o mesmo prazo que a Lei proíbe para as transferências voluntárias entre a União, estados e municípios.

14. Mais uma vez, é notável a confusão entre os conceitos de doação com encargo e doação onerosa, ou não gratuita, prevista na legislação eleitoral. O relatório com adendo foi aprovado no mesmo dia, 28/04/2022, tendo ocorrido pedido de destaque pelo Partido Novo para supressão do dispositivo, o que foi rejeitado em votação simbólica. Vale destacar o encaminhamento da votação:

O SR. TIAGO MITRAUD (NOVO - MG. Para orientar a bancada. Sem revisão do orador. Por videoconferência.) - Presidente, a inclusão deste artigo no PLN 2 é um dos motivos pelos quais nós prezamos bastante para que em todas as vezes o Regimento e a Constituição sejam cumpridos estritamente, para que não haja, às vésperas da votação de um tema alheio, a **inclusão de jabutis como esse que foi feito aqui.**

Esse art. 81-A é um absurdo, Presidente. **O que nós estamos fazendo aqui é uma alteração na lei eleitoral**, incluindo artigo que passa a permitir a doação de bens, valores ou benefícios da administração pública entes privados com encargo a até três meses da eleição, o que é algo que a atual legislação eleitoral proíbe. É proibida a distribuição de bens, exceto em caso de calamidade, emergência e programa social autorizado em lei.

Com a inclusão dessa permissão para doação com encargo, que pode ser, esse encargo, algo de pequeno valor, que essa entidade privada vai ali incorrer, somente para justificar que houve uma contrapartida. **A gente está aqui, através de algo na LDO, fazendo uma alteração da legislação orçamentária... na legislação eleitoral completamente indevida.**

Então, nós estamos veementemente contra a inclusão deste artigo, que é **um completo jabuti, novamente algo que altera a legislação eleitoral às vésperas das eleições através de uma emenda totalmente descabida numa votação de projeto de lei orçamentária.**

Por isso, o Novo é "não" a esse artigo.

A SRA. VIVI REIS (PSOL - PA. Pela ordem. Sem revisão da oradora. Por videoconferência.) - Presidente, **o que a gente está vendo aqui é que este texto viola o art. 16 da Constituição.** E também está muito explícito na lei eleitoral que, no ano em que se realiza a eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores, obedecidos por parte da administração pública.

É claro que existem casos que são particulares, em exceção, como casos de calamidade pública, emergências, para programas sociais também já autorizados em lei e que foram aprovados nos anos anteriores. Mas é bem grave o que está sendo colocado aqui. Se, de fato, não vai mudar, como foi afirmado aqui, a legislação que já existe, então por que se está colocando esse dispositivo agora? O que a gente percebe é uma tentativa, sim, de fazer um adendo que vai permitir que tenha esse tipo de doação no mesmo ano de um pleito eleitoral. Então, **isso altera regras eleitorais já estabelecidas e, como eu falei, viola o art. 16 da Constituição e isso cria também desigualdades na disputa eleitoral e também se torna um dispositivo estranho ao PLN que está sendo debatido.**

15. Interessante observar o registro do deputado federal Tiago Mitraud acerca do caráter totalmente estranho da matéria em relação ao objeto do PLN 2/2022 ainda quando do pedido de destaque:

Eu sei que o Regimento prevê que os destaques têm que ser feitos antes do início da Ordem do Dia, mas como houve uma inclusão no PLN 2 e especialmente do art. 81-A, que, inclusive, a nosso ver, **é uma matéria totalmente estranha ao objetivo do PLN 2**, acredito que seja razoável que se possa destacar esse item, porque, enfim, é uma mudança de regra de doação de bens em ano eleitoral que está sendo feita há menos de cinco meses da eleição.

16. Todas as informações são públicas e disponíveis para consulta no site do Congresso Nacional, sobretudo na tramitação dos PLNs 2/2022⁶ e 17/2022⁷ e nas notas taquigráficas das Sessões do Congresso Nacional de 24 de abril⁸ e de 12 de julho⁹ de 2022.

17. É a síntese fática relevante.

2. DA LEGITIMIDADE ATIVA

⁶ Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/matéria/152236>>. Acesso em 03/08/2022.

⁷ Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/matéria/153935>>. Acesso em 02/08/2022.

⁸ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/25050>>. Acesso em 03/08/2022.

⁹ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/25162>>. Acesso em 02/08/2022.



18. A grei arguente é partido político com representação no Congresso Nacional. Sua bancada, como é público e notório e, nessa condição, dispensa prova, na forma do art. 374, I, do CPC, é composta pelos seguintes congressistas: Joenia Wapichana (REDE-RR), Randolfe Rodrigues (REDE-AP) e Túlio Gadêlha (REDE-PE).

19. Desse modo, na forma do artigo 103, VIII, da Constituição c/c artigo 2º, VIII, da Lei nº 9.868, de 1999, é parte legítima para propor a presente ação.

20. Ademais, nos termos da jurisprudência do STF, o partido político com representação no Congresso Nacional possui legitimidade universal para o ajuizamento de ações do controle concentrado de constitucionalidade, não havendo necessidade de se avaliar a pertinência temática¹⁰.

3. DO CABIMENTO DA ADI

21. A Ação Direta de Inconstitucionalidade, prevista no art. 102, I, “a”, da Constituição Federal¹¹, e regulamentada pela Lei 9.868/99, terá por objeto lei ou ato normativo federal ou estadual. No caso em apreço, estamos diante da análise do art. 81-A da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, na redação dada pela Lei nº 14.435, de 4 de agosto de 2022.

22. **A rigor, tal dispositivo é inconstitucional por evidente afronta por ofensa ao art. 1º, caput, II e V, democracia, cidadania e pluralismo político como escolhas fundamentais da República Federativa do Brasil; ao art. 3º, I, construção de uma sociedade livre, justa e solidária como objetivo fundamental; ao art. 14, §§ 9º e 10º, proteção ao abuso do poder econômico e político nas eleições; ao art. 16, regra da anualidade eleitoral; aos arts. 65, 66 e 166, devido processo legislativo constitucional; todos da Constituição Federal**

¹⁰ Nesse sentido: ADI 1096 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/1995, DJ 22-09-1995 PP-30589 EMENT VOL-01801-01 PP-00085.

¹¹ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

23. Não há dúvida de que o ato questionado se qualifica como “ato normativo federal” manifestamente incompatível com o texto da própria Constituição Federal, apto, portanto, a ser impugnado por Ação Direta de Inconstitucionalidade.

4. DO MÉRITO: INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL

24. A inconstitucionalidade formal da matéria é evidente, tanto que se poderia enquadrá-la como **chapada** (ministro Sepúlveda Pertence, ADI 1923), **enlouquecida**, **desvairada** (ministro Ayres Britto, ADI 3232). Por mais que leis orçamentárias sejam leis, é cristalino que o regramento constitucional de seu processo legislativo diverge das demais leis.

25. Enquanto o regramento das leis “comuns” está nos artigos 61 a 69, o processo legislativo das leis orçamentárias possui regras distintas, tendo a Constituição expressamente afirmado seu caráter especial ao afirmar que “aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo” (§ 7º do art. 166).

26. Com efeito, o art. 166 da Constituição dispõe (no que aqui importa) que:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

27. Mais que evidente, portanto, que o processo legislativo constitucional dos projetos de leis orçamentários são distintos dos demais, tratando-se de matéria eminentemente constitucional, não sendo cabível enquadrá-las como atos *interna corporis*.

28. Pois bem, apesar de o referido dispositivo constar na LDO 2022, também é evidente que trata de matéria eleitoral, não só pela referência expressa ao § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, mas pela própria discussão nas duas oportunidades (PLNs 2 e 17/2022) em que foram debatidos no Congresso Nacional.

29. O referido dispositivo dispõe que:

§ 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.

30. Para que não reste dúvidas do tema eleitoral da matéria, com a palavra, os que a aprovaram o texto no PLN 2/2022, que inseriu o dispositivo com a ressalva dos 3 meses anteriores ao pleito eleitoral:

O SR. CARLOS FÁVARO (Bloco/PSD - MT. Como Relator. Sem revisão do orador.) -Porém, essa proibição tem sido estendida para as doações onerosas, o que amplia o **alcance da lei eleitoral**, sem que haja o competente instrumento legal necessário para modificações de dispositivos constantes de uma lei vigente. Embora não haja dúvidas de que não estão vedadas as doações onerosas, inclusive do art. 81 da LDO, vigente, que tem por finalidade cessar a extensão que tem sido dada ao alcance do §10 supramencionado, permanecendo, entretanto, a vedação durante os três meses que antecedem o pleito, que é o mesmo prazo que a lei proíbe para as transferências voluntárias entre a União, estados e municípios.

[...]

Na realidade, não estamos alterando nada mais do que **já está na legislação eleitoral**. **A legislação eleitoral diz** que não pode ser feito convênio, transferências de bens públicos a menos de três meses da eleição.



Acontece que havia alguns ministérios ainda suscitando dúvidas sobre qual era o prazo para poder fazer o convênio. **Nós estamos simplesmente resguardando aqui a possibilidade de manter a legislação eleitoral vigente**, esclarecendo que os convênios, por exemplo, para a entrega de máquinas, equipamentos, fruto de emenda parlamentares, possam cumprir a legislação eleitoral até que se esteja a menos de três meses antes da eleição.

[...]

O 81-A acrescido neste PLN é rigorosamente **cumprindo a legislação eleitoral**. Não tem alteração em hipótese alguma da legislação eleitoral, está simplesmente reforçando para que alguns ministérios, que estão na dúvida se podem fazer convênio ou a doação de equipamentos dentro do período do ano eleitoral... qual seria a data?

Exatamente como está na legislação eleitoral está mantido no PLN.

O SR. CLAUDIO CAJADO (Bloco/PP - BA. Pela ordem. Sem revisão do orador.)

- Presidente, para corroborar o entendimento do nobre Senador Carlos Fávaro, é exatamente isso. Historicamente, o defeso eleitoral começa três meses antes das eleições, e nós, eu que sou do Estado da Bahia, do Nordeste, inúmeros municípios, inúmeras associações, principalmente pós-pandemia, é impraticável colocar todo ano em que haverá eleição, impedindo associações, entidades beneficiárias como associações rurais de trabalhadores, agricultores familiares, sem poder receber um trator para implemento agrícola, uma retroescavadeira e um carro-pipa, que vão ajudar milhões de pessoas

É um absurdo pensarmos o inverso.

Senador Carlos Fávaro, pode ter certeza de que V. Exa., ao incluir essa emenda no seu relatório e no voto, está fazendo um grande benefício aos pequenos agricultores rurais da agricultura familiar e principalmente ao Sertão da Bahia, a inúmeros locais onde a seca inclemente prejudica a produção rural.

Nós precisamos, sim, fazer com que a legislação possa ser efetivada dentro de uma lógica; e a lógica que sempre existiu é um defeso eleitoral de três meses. Colocar-se 12 meses?! Isso é inaceitável!

O SR. CARLOS FÁVARO (Bloco/PSD - MT) - E isso não está na legislação eleitoral.

O SR. CLAUDIO CAJADO (Bloco/PP - BA) - E não existe esse impedimento.

Portanto, V. Exa. está correto.

E nós orientamos o voto "sim".

31. E, agora, a evidência de alteração da lei eleitoral via lei orçamentária quando da aprovação do texto no PLN 17/2022, que suprimiu a restrição dos três meses anteriores ao pleito eleitoral:

O SR. HILDO ROCHA (Bloco/MDB - MA) - Até porque nós temos que mudar o que está lá na lei eleitoral. A lei eleitoral é que está errada.

32. Vale ressaltar o *bypass* em importante etapa do processo legislativo brasileiro: a análise de constitucionalidade da proposição, realizada pelas Comissões de Constituição e Justiça, que poderia ter evitado esse absurdo. É mais do que evidente o distinto papel constitucional da CMO, a qual a Constituição atribuiu matérias eminentemente orçamentárias e financeiras.

33. Portanto, inconstitucionalidade chapada, enlouquecida, desvairada, do art. 81-A da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, por flagrante ofensa ao devido processo legislativo constitucional, sobretudo aos arts. 65, 66 e 166.

34. Ademais, o STF já decidiu pela inconstitucionalidade dos jabutis ou contrabandos legislativos na tramitação de medidas provisórias, sendo matéria pacífica (ADI 5127):

1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.

35. Vale ressaltar do voto da ministra Rosa Weber, relatora da ADI 5127:

14. O que tem sido chamado de contrabando legislativo, caracterizado pela introdução de matéria estranha a medida provisória submetida à conversão, **não denota, a meu juízo, mera inobservância de formalidade, e sim procedimento marcadamente antidemocrático**, na medida em que, intencionalmente ou não, subtrai do debate público e do ambiente deliberativo próprios ao rito ordinário dos trabalhos legislativos a discussão sobre as normas que irão regular a vida em sociedade.

[...]

Não se trata em absoluto de apenas de aproveitar o rito mais célere para fazer avançar o processo legislativo, supostamente sem prejuízo. A hipótese evidencia violação do direito fundamental ao devido processo legislativo – o direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferência, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucionalmente determinado.

36. Note-se que o mesmo vale para o presente caso. A inserção de matéria estranha - alteração na lei eleitoral - em projeto de lei orçamentário via emenda serviu para aprovar rapidamente a matéria, sem a observância do correto processo legislativo: apresentação de tema estranho em projeto de lei autônomo. Não se trata, como bem registrou a ministra Rosa Weber, de mera inobservância de formalidade, mas verdadeiro atentado ao processo legislativo democrático.

37. Na ADI 5127, diante da ausência de regra expressa que limite o poder de emenda, o ministro Edson Fachin defendeu expressamente a aplicação das restrições previstas no art. 166, §§ 3º e 4º ao poder de emenda às medidas provisórias:

É o que se vê, por exemplo, ao se constatar que **as demais limitações previstas ao poder de emenda** (exemplificativamente as previstas nos arts. 61, §1º, 84, 63, I, II, **166, §§3º e 4º**) **também se aplicam àquelas apresentadas ao projeto de conversão de medida provisória.**

Assim, **a menção à ausência de vedação expressa no texto da Constituição sobre a possibilidade de emenda com conteúdo diverso daquele que originou a Medida Provisória não afasta qualquer processo de cotejo interpretativo que abranja parâmetros implícitos, decorrentes de sua interpretação sistemática e unitária.**

38. O referido dispositivo, que limita o poder de emenda ao projeto de lei do orçamento anual, dispõe que:

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

39. Assim, se tais dispositivos aplicam-se às medidas provisórias, evidente que também se aplicam aos demais projetos de leis orçamentárias. Ou, ainda, a vedação implícita ao poder de emenda, reconhecido pelo STF na ADI 5127, também é plenamente aplicável ao presente caso.

40. Quanto à presente questão, João Trindade Cavalcante Filho (2022) afirma que:

É uma regra geral que as emendas aos projetos de lei devem guardar pertinência temática com a proposição principal. Entretanto, quanto tratamos dos projetos de lei em matéria orçamentária, essa exigência se mostra ainda mais rígida, em vista de dispositivo constitucional específico que prevê essa determinação.

[...]

Hoje, caso seja aprovada uma emenda com violação à citada regra constitucional, deverá ser obviamente declarada inconstitucional, por violação ao processo legislativo (inconstitucionalidade formal).

41. O referido autor cita o eminente professor José Afonso da Silva, que expressamente menciona (2016) que “o princípio [da exclusividade] deve ser entendido hoje como meio de evitar que se incluam na lei orçamentária normas relativas a outros campos jurídicos, tais como as que modificam ou ampliam, por exemplo, o Código Civil e a legislação de pessoal”.

42. **Dessa forma, mais um fundamento para declaração de inconstitucionalidade do art. 81-A da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, por flagrante ofensa ao devido processo legislativo constitucional - vedação ao contrabando legislativo -, em especial ao art. 166, § 3º, III, b..**

43. Quanto à inconstitucionalidade material, a vedação para determinadas condutas durante os três meses que antecedem o pleito eleitoral visam garantir a igualdade de oportunidades entre os candidatos que disputarão o pleito, em uma tentativa de coibir a prática de abuso de poder político e econômico.

44. E não à toa, tais práticas possuem procedimento próprio de serem aferidas, com graves consequências para os que nela incidem, como com a sanção de inelegibilidade e a perda do mandato eletivo. O art. 14, §§ 9º e 10 da Constituição Federal assim definem:

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

§ 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

45. A demarcação de um lapso temporal, portanto, visa inibir determinadas práticas para quem está exercendo mandatos, e garantir que os demais candidatos possam concorrer em alguma forma de igualdade, sem que haja influência da máquina estatal na opinião do eleitorado, bem como na realização de feitos que geram grande repercussão. Não trata-se de congelar por um todo a gestão governamental, para tanto, a própria lei eleitoral apresenta uma exceção: *“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”*.

46. Mais uma vez, o Código Eleitoral, em seu art. 237 reforça a previsão constitucional:

Art. 237. A interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.

47. Certo é que a coibição e punição visam *“expurgar da dinâmica eleitoral condutas capazes de macular, concretamente, o princípio da igualdade de oportunidades entre os*

concorrentes e da lisura do processo eleitoral.”¹². E sobre o tema, entende Adriano Soares da Costa¹³ que: abuso do Poder Político é o uso indevido de cargo ou função pública, com a finalidade de obter votos para determinado candidato. Sua gravidade consiste na utilização do múnus público para influenciar o eleitorado, com desvio de finalidade.

48. Em última análise, importa verificar que a proteção da lisura das eleições possui amparo nos fundamentos (art. 1º) e objetivos (art. 3º) da República Federativa do Brasil.

49. Sem eleições verdadeiramente livres, com possibilidade de escolha esclarecida dos candidatos e isonomia entre eles, não há efetivo exercício da cidadania (art. 1º, II). Isso porque o exercício meramente formal da cidadania não é suficiente para a real e necessária observância do referido fundamento. As decisões do cidadão-eleitor precisam ser tomadas da forma mais consciente possível, impondo-se, no mesmo sentido, a criação e a aplicação de regras mais isonômicas possíveis.

50. Evidente que a permissão de doação de bens públicos a entidades privadas sem quaisquer restrições traz desigualdade entre os candidatos, devendo ser considerada incompatível com o fundamento da cidadania.

51. No mesmo sentido, não há respeito ao pluralismo político. Conforme Manoel Jorge e Silva Neto (2021):

Pluralismo político é o princípio fundamental do Estado Brasileiro que faculta a indivíduos a adoção de ideias e comportamentos antagônicos e contramajoritários com preservação do direito à neutralidade.

[...]

A sociedade pluralista está marcada pela alternância no poder e compatibilização de interesses contrapostos, o que somente se obtém por meio da interferência de entes que participam na formação da vontade do Estado, seja quando a norma jurídica é elaborada (interferência no Poder Legislativo), executada (interferência no Poder Executivo) ou aplicada (interferência no Poder Judiciário).

¹²NUNES, Allan Titonelli. Princípios que Norteiam as condutas vedadas. Disponível em <<https://abrade.org/midias/destaques/principios-que-norteiam-as-condutas-vedadas/>> Acesso em 03/08/2022.

¹³

52. A livre doação de bens a entes privados em pleno período eleitoral abre margem desarrazoada para a desigualação entre candidatos ocupantes de mandatos eletivos e candidatos não ocupantes de mandato eletivo, evidenciando o abuso do poder político e econômico e trazendo prejuízos ao pluralismo político, na medida em que favorece a perpetuação do grupo político que está no poder.

53. Da mesma forma, eleições viciadas, que ocorram com regras que claramente beneficiem a perpetuação de determinado grupo político no poder, afrontam diretamente o objetivo de construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I). Regras que permitem um desequilíbrio entre candidatos levarão à perpetuação no poder de detentores de mandatos eletivos, o que é evidentemente incompatível com uma sociedade que se diga livre, justa e solidária.

54. Por fim, a realização de eleições que permitam o abuso do poder político e econômico são incompatíveis com o Estado Democrático de Direito estabelecido pelo Constituinte originário (art. 1º). Assevera Virgílio Afonso da Silva (2021) que eleições livres estão associadas à democracia como decisão fundamental e ainda que:

A associação do conceito de Estado de Direito ao próprio conceito de constituição impede, como se percebe, que aquele seja compreendido como sinônimo de Estado legislativo, no sentido de que tudo aquilo que maiorias legislativas conjunturais expressarem por meio de lei poderia ser suficiente para satisfazer as exigências de um Estado de Direito. O direito, nessa expressão, não se confunde com a lei. Ele incorpora valores. Mas não são valores abstratos, tampouco arbitrários. São valores concretos, definidos pela mesma constituição que os consagra. Assim, o Estado de Direito brasileiro é único, porque informado pelos valores de uma constituição específica, que é a Constituição de 1988. O exercício legítimo do poder nesse Estado é aquele que respeita o direito como um todo e esse “direito como um todo” só é legítimo se formal e substancialmente compatível com a Constituição.

55. Dessa forma, impossível concluir que regra benéfica à perpetuação de detentores de mandatos eletivos no poder sejam compatíveis com o Estado de Direito brasileiro.

56. Tudo que foi dito até o momento fundamenta a regra da anualidade eleitoral (art. 16). Com efeito, a necessidade da regular realização de eleições livres exige a estabilização das

regras do jogo. Seria impossível que os candidatos planejassem suas candidaturas sem saber ao certo quais são as regras que serão aplicadas ao pleito eleitoral.

57. Assim, o art. 16 da Constituição exige que “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”. Note-se que a lei pode ser aprovada e entrar em vigor, mas não poderá ser aplicada às eleições que ocorram dentro do período de um ano de sua publicação.

58. Gilmar Ferreira Mendes (2021), após discorrer sobre a evolução da jurisprudência do STF sobre o dispositivo conclui que:

A análise efetuada permite extrair, da jurisprudência do STF, as regras-parâmetro para a interpretação do art. 16 da Constituição, que são as seguintes:

1) o vocábulo “lei” contido no texto do art. 16 da Constituição deve ser interpretado de forma ampla, para abranger a lei ordinária, a lei complementar, a emenda constitucional e qualquer espécie normativa de caráter autônomo, geral e abstrato, emanada do Congresso Nacional no exercício da competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral, prevista no art. 22, I, do texto constitucional;

2) a interpretação do art. 16 da Constituição deve levar em conta o significado da expressão “processo eleitoral” e a teleologia da norma constitucional.

2.1) o processo eleitoral consiste num complexo de atos que visam a receber e transmitir a vontade do povo e que pode ser subdividido em três fases: a) a fase pré-eleitoral, que vai desde a escolha e apresentação das candidaturas até a realização da propaganda eleitoral; b) a fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação; c) fase pós-eleitoral, que se inicia com a apuração e a contagem de votos e finaliza com a diplomação dos candidatos;

2.2) a teleologia da norma constitucional do art. 16 é a de impedir a deformação do processo eleitoral mediante alterações nele inseridas de forma casuística e que interfiram na igualdade de participação dos partidos políticos e seus candidatos.

3) o princípio da anterioridade eleitoral, positivado no art. 16 da Constituição, constitui uma garantia fundamental do cidadão-eleitor, do cidadão-candidato e dos partidos políticos, que, qualificada como cláusula pétreia, compõe o plexo de garantias do devido processo legal eleitoral e, dessa forma, é oponível ao exercício do poder constituinte derivado.

59. Acerca do período eleitoral o eminente doutrinador afirma que:

Como se vê, a fase pré -eleitoral de que trata a jurisprudência do STF não coincide com as datas de realização das convenções partidárias. Ela começa muito antes, com a própria filiação partidária e fixação de domicílio eleitoral dos candidatos, assim como o registro dos partidos no Tribunal Superior Eleitoral. A competição eleitoral se inicia exatamente um ano antes da data das eleições e, nesse interregno, o art. 16 da Constituição exige que qualquer modificação nas regras do jogo não terá eficácia imediata para o pleito em curso.

60. Por fim, importante destacar a consideração do autor acerca da relação entre a regra da anualidade eleitoral e o direito das minorias parlamentares, o que vai ao encontro do já consignado sobre a necessidade de compatibilização das leis com os valores constitucionais para que se respeite o Estado de Direito, que não se confunde com Estado legislativo:

O princípio da anterioridade eleitoral constitui uma garantia fundamental também destinada a assegurar o próprio exercício do direito de minoria parlamentar em situações nas quais, por razões de conveniência da maioria, o Poder Legislativo pretenda modificar, a qualquer tempo, as regras e critérios que regerão o processo eleitoral.

61. No tocante à anualidade eleitoral, impende destacar o **recentíssimo julgamento da ADI-MC 7178/DF, de julho de 2022**, em que a Corte utilizou-se de tal baliza constitucional para conceder “parcialmente a medida cautelar pleiteada para, conferindo interpretação conforme a Constituição à Lei 14.356/2022, estabelecer que, por força do princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da CF), a mesma não produz efeitos antes do pleito eleitoral de outubro de 2022”. Tratava-se do contexto de discussão do aumento dos recursos com publicidade institucional em 2022, nas adjacências do período eleitoral.

62. Ou seja, já há precedente firmado por esta Egrégia Corte no seio das medidas puramente eleitoreiras tomadas pelo Governo Federal em 2022, com mudanças de normas eleitorais ao arripio das regras constitucionais expressas. O presente caso é mais um desses exemplos, e talvez o mais grave deles, na medida em que escancara a possibilidade de uma infinidade de doações e benesses de outros tipos durante o período eleitoral, o que claramente terá um impacto democrático nefasto caso não seja impedido por este Tribunal.

63. Dessa forma, impõe-se o reconhecimento que a maioria eventual que aprovou o dispositivo questionado pode possuir interesses próprios na permissão de doações de bens para entidades privadas no período eleitoral, o que é incompatível com o direito das minorias parlamentares e da isonomia do pleito eleitoral.

64. Conclui-se, portanto, pela inconstitucionalidade material do art. 81-A da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, por ofensa flagrante à isonomia das eleições, sobretudo aos arts. 1º, caput, II e IV, 3º, I, 14, §§ 9º e 10, e 16, todos da Constituição Federal.

5. DA MEDIDA CAUTELAR

65. Estão presentes os pressupostos para a concessão da Medida Cautelar ora postulada, nos termos do artigo 10 da Lei nº 9.868, de 1999.

66. Por um lado, o *fumus boni juris* está amplamente configurado, diante de todas as razões acima expostas, as quais evidenciam que o art. 81-A da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, violou a Constituição das mais diversas formas, resultando em evidente inconstitucionalidade formal e material. **Ressalte-se a inconstitucionalidade formal chapada, por desrespeito cristalino ao devido processo legislativo constitucional, seja por tratar de matéria eleitoral em lei orçamentária, seja por ter sido incluída em lei com objeto totalmente diverso - contrabando legislativo.**

67. O *periculum in mora*, por seu turno, consubstancia-se no fato de que a nova redação do art. 81-A da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, possui efeitos imediatos. De fato, a redação até então vigente, dada pela Lei nº 14.352, de 25 de maio de 2022, vedava a doação no período de três meses anteriores ao pleito eleitoral, impedindo as doações desde o início de setembro. A Lei nº 14.435, de 4 de agosto de 2022, trouxe cláusula de vigência imediata, permitindo a ampla doação de bens públicos a entidades privadas.

68. É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pelo dispositivo impugnado seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia, preferencialmente em

juízo monocrático liminar, a ser posteriormente referendado pelo Plenário desta Eg. Corte, na forma do art. 10 da Lei 9.868/1999.

69. Por conseguinte, além de sinal de bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar, a fim de que seja suspensa a eficácia do art. 81-A da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021.

6. **DOS PEDIDOS**

70. Diante do exposto, requer:

a) A concessão da cautelar requerida, suspendendo a eficácia do art. 81-A da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, na redação dada pelo art. 1º da Lei nº 14.435, de 4 de agosto de 2022;

b) O julgamento pela procedência desta ADI, para declarar a inconstitucionalidade do art. 81-A da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, na redação dada pelo art. 1º da Lei nº 14.435, de 4 de agosto de 2022;

a. Subsidiariamente, que seja aplicada a regra da anualidade eleitoral, com a declaração de nulidade sem redução de texto, impedindo a aplicação do art. 81-A da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021, na redação dada pelo art. 1º da Lei nº 14.435, de 4 de agosto de 2022, às eleições de 2022.

71. Termos em que pede deferimento.

Brasília-DF, 5 de agosto de 2022.



CÁSSIO DOS SANTOS ARAUJO

OAB/DF nº 54.492

FLÁVIA CALADO PEREIRA

OAB/AP nº 3.864



SUMÁRIO DE DOCUMENTOS

DOC 1 – Certidão da Comissão Executiva da REDE;

DOC 2 - Instrumento de mandato; e

DOC 3 – Cópia do ato impugnado.