



C0056426A

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 4.325-A, DE 2012

(Do Sr. Bonifácio de Andrada)

Estabelece normas acerca de data de realização de eleições e dá outras providências; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com Substitutivo (relator: DEP. BETINHO GOMES).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
(MÉRITO E ART. 54, RICD)

APRECIAÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do relator
- Substitutivo oferecido pelo relator
- Parecer da Comissão
- Substitutivo adotado pela Comissão
- Voto em separado

Art. 1º. A eleição não poderá, nos 15 (quinze) dias que antecedem o pleito, ser suspensa ou cancelada, seja por medida administrativa ou judicial.

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

JUSTIFICATIVA

Infelizmente, um dos episódios que provoca sérios problemas sociais, é o cancelamento ou alteração da data das eleições nas vésperas da sua realização, em plena campanha eleitoral, nos seus instantes finais, quando todo eleitorado já está preparado para o exercício do voto.

Esse tipo de decisão, por parte dos Tribunais Regionais Eleitorais, vem ocorrendo e constitui até mesmo inconstitucionalidade em face das garantias que a Carta Magna dá ao Sufrágio Eleitoral, no tocante ao respeito a esse instituto, que não pode transformar-se em questão de irrelevância ao ponto de ser manipulado como se fosse qualquer festividade folclórica ou desportiva, cujas datas são alteradas segundo a preferência momentânea dos promovedores das mesmas.

O art. 14, da Constituição Federal, diz que a soberania popular é exercida pelo Sufrágio e, portanto, este instituto há de ser focalizado de forma respeitosa, admitindo-se a alteração da data de seu exercício dentro de prazos razoáveis segundo fundamentos bem delineados.

Se o Tribunal, por qualquer motivo, precisar alterar a data de eleição, que o faça antes de 15 dias, que é o mês que se pode prever para modificações dessa natureza, que tantos reflexos emocionais provocam na população.

Sala das Sessões, em 22 de agosto de 2012.

Bonifácio de Andrada

Deputado Federal

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

**TÍTULO II
DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS**

**CAPÍTULO IV
DOS DIREITOS POLÍTICOS**

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

- I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;
- II - facultativos para:

- a) os analfabetos;
- b) os maiores de setenta anos;
- c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

- I - a nacionalidade brasileira;
- II - o pleno exercício dos direitos políticos;
- III - o alistamento eleitoral;
- IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V - a filiação partidária;
- VI - a idade mínima de:

- a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
- b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
- c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
- d) dezoito anos para Vereador.

§ 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos poderão ser

reeleitos para um único período subsequente. (*Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997*)

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consangüíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

§ 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a 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. (*Parágrafo com redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994*)

§ 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.

§ 11. A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

.....
.....

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I – RELATÓRIO

O presente projeto de lei, de autoria do Deputado Bonifácio de Andrada, estabelece que “a eleição não poderá, nos quinze dias que antecedem o pleito, ser suspensa ou cancelada, seja por medida administrativa ou judicial”.

O Autor justifica sua proposta aludindo que o cancelamento ou alteração da data das eleições nas vésperas de sua realização tem provocado sérios problemas sociais. De acordo com seu entendimento, esse tipo de decisão, por parte dos Tribunais Regionais Eleitorais, atinge as garantias concedidas constitucionalmente ao sufrágio eleitoral, não podendo sua realização ser manipulada como se fosse qualquer festividade folclórica ou desportiva,

A matéria foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que deve oferecer parecer quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, bem como opinar sobre o mérito, consoante o disposto no art. 32, inciso IV, alínea e, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Quanto à constitucionalidade formal do projeto, verifico que estão obedecidos os requisitos constitucionais relativos à competência legislativa da União (art. 22, I, CF) às atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, CF) e à iniciativa, neste caso, ampla e não reservada (art. 61, *caput*, CF).

No que tange à constitucionalidade material, também constato que a proposição não afeta nenhum princípio ou regra constitucional.

Relativamente à juridicidade, não vislumbro, de igual modo, qualquer óbice ao seu prosseguimento.

No que tange à técnica legislativa, no entanto, constato que a formulação do projeto não segue a orientação de que se deve evitar, tanto quanto possível, a criação de leis avulsas, nos temas em que já haja normatização, conforme dispõe a Lei Complementar nº 95, de 1998. O mais recomendável seria, pois, inserir a nova regra no diploma legal em vigor que estabelece normas para as eleições, qual seja, a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, conforme proponho no substitutivo em apenso.

Quanto ao mérito, entendo que a proposição é oportuna e pertinente. De fato, é fundamental a restauração do ambiente de segurança jurídica na seara eleitoral, afastando surpresas tanto para candidatos quanto para os eleitores.

Nesse sentido, a proposição em exame oferece uma solução simples e eficaz, ao determinar que a data da eleição não poderá sofrer alteração ou cancelamento, seja por determinação administrativa, seja por determinação judicial, nos quinze dias que antecedem ao pleito, ressalvando-se, é claro, a ocorrência de caso fortuito ou de força maior.

Pelas precedentes razões, manifesto meu voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 4.324, de 2012, e, no mérito, pela sua aprovação, nos termos do Substitutivo em apenso.

Sala da Comissão, em 5 de maio de 2015.

Deputado BETINHO GOMES

Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N^º 4.325, de 2012

Acrescenta parágrafo ao art. 1º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Acrescente-se ao art. 1º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, o seguinte § 2º, passando o atual parágrafo único a § 1º:

“Art. 1º

.....
§ 2º *A data fixada para a realização das eleições não poderá ser suspensa ou cancelada, por medida administrativa ou judicial, nos quinze dias que antecedem o pleito, salvo ocorrência de caso fortuito ou de força maior.* (NR)

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

Sala da Comissão, em 5 de maio de 2015.

Deputado BETINHO GOMES

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com Substitutivo, do Projeto de Lei nº 4.325/2012, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Betinho Gomes. O Deputado Mainha apresentou Voto em Separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Arthur Lira - Presidente, Aguinaldo Ribeiro e Osmar Serraglio - Vice-Presidentes, Alceu Moreira, Alessandro Molon, Altineu Côrtes, André Fufuca, Andre Moura, Arnaldo Faria de Sá, Bacelar, Betinho Gomes, Bruno Covas, Capitão Augusto, Carlos Bezerra, Chico Alencar, Covatti Filho, Cristiane Brasil, Décio Lima, Esperidião Amin, Evandro Gussi, Fausto Pinato, Felipe Maia, Francisco Floriano, Giovani Cherini, Hiran Gonçalves, Jhc, João Campos, Jorginho Mello, José Fogaça, José Mentor, Juscelino Filho, Jutahy Junior, Luciano Ducci, Luiz Couto, Marcelo Aro, Marco Tebaldi, Marcos Rogério, Maria do Rosário, Padre João, Pastor Eurico, Paulo Magalhães, Paulo Teixeira, Pedro Cunha Lima, Rodrigo Pacheco, Ronaldo Fonseca, Rubens Pereira Júnior, Sergio Souza, Tadeu Alencar, Valmir Prascidelli, Wadih Damous, Efraim Filho, Gorete Pereira, Hildo Rocha, Jerônimo Goergen, Laudívio Carvalho, Mauro Lopes, Odelmo Leão, Professor Victório Galli, Reginaldo Lopes, Ricardo Tripoli, Sandro Alex, Soraya Santos, Valtenir Pereira, Vitor Valim e Wellington Roberto.

Sala da Comissão, em 6 de outubro de 2015.

Deputado ARTHUR LIRA
Presidente

**SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA CCJC
AO PROJETO DE LEI Nº 4.325, de 2012**

Acrescenta parágrafo ao art. 1º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Acrescente-se ao art. 1º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, o seguinte § 2º, passando o atual parágrafo único a § 1º:

“Art. 1º

.....
§ 2º A data fixada para a realização das eleições não poderá ser suspensa ou cancelada, por medida administrativa ou

judicial, nos quinze dias que antecedem o pleito, salvo ocorrência de caso fortuito ou de força maior". (NR)

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

Sala da Comissão, em 6 de outubro de 2015.

Deputado ARTHUR LIRA

Presidente

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO MAINHA

I – RELATÓRIO

A proposição de autoria do nobre Deputado Bonifácio de Andrada tem por objetivo inibir, impedir ou proibir que medidas judiciais ou administrativas sejam capazes de suspender ou cancelar uma eleição nos quinze dias que antecedem o pleito.

Segundo o autor da proposição em análise, o cancelamento das eleições em período tão próximo ao pleito traz "reflexos emocionais" na população. O autor entende que atualmente o cancelamento ou suspensão das eleições, por parte de Tribunais Regionais Eleitorais, tem o efeito de comparar as eleições a "qualquer festividade folclórica ou desportiva, cujas datas são alteradas segundo a preferência momentânea dos promovedores das mesmas".

A matéria foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para que se pronuncie quanto ao mérito e quanto a sua admissibilidade nos termos do Art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A competência desta Comissão é confirmada pelo disposto no art. 32, inciso IV, alínea "e", do mesmo RICD.

É o relatório.

II – VOTO

O projeto em análise não apresenta vícios de inconstitucionalidade formal, pois estão atendidos os requisitos da competência legislativa da União - nos termos do Art. 22, I da CF, das atribuições do Congresso Nacional - nos termos do Art. 48, caput da CF e também verifico que não há reserva de matéria para a iniciativa em apreço, portanto não há ferimento ao Art. 61, da CF.

Porém, quanto à constitucionalidade material, a proposta por mais meritosa que possa ser ao tentar assegurar a segurança jurídica, viola princípios constitucionais não

menos relevantes, como o Estado Democrático de Direito (Art. 1º, caput da CF), a separação dos poderes (Art. 2º, da CF) e a inafastabilidade da jurisdição ou princípio do amplo acesso ao Poder Judiciário (Art. 5º, XXXV).

O Estado Democrático de Direito está assentado em alguns pilares, entre eles o da absoluta submissão do Estado à Constituição e às Leis. O Estado é o feitor das leis, mas também, por imperativo do Estado Democrático do Direito, é submisso e subordinado a elas.

Deriva do Estado Democrático de Direito a necessidade de obediência ao devido processo legal (Art. 5º LIV) em sua acepção substantiva, que se configura como a necessidade de que, na feitura das leis, o Poder Legislativo se oriente pelo princípio da razoabilidade. Apenas serão razoáveis as restrições absolutamente pertinentes com o fim a que se destinem, necessárias quanto às restrições que intenta estabelecer e proporcional entre os fins a serem atingidos e os meios utilizados para tal intento. É dever do Parlamento, principalmente desta comissão, aferir a constitucionalidade dos projetos de lei, e este projeto não é razoável por trazer restrição desnecessária aos direitos fundamentais, atacando assim frontalmente o princípio do devido processo legal, derivado do princípio do Estado Democrático de Direito.

Também é desarrazoada a fixação do prazo de 15 dias antes do pleito. Será que um fato que caracterize a oportunidade de cancelamento da eleição a 16 dias da eleição é menos relevante do que o mesmo fato caso ocorresse a 14 dias? O prazo arbitrariamente estabelecido fere o princípio da razoabilidade no quesito de adequação ou utilidade com os fins a que se destina.

O projeto é ainda inconstitucional por ferir frontalmente a Separação dos Poderes. Não há efetiva separação dos poderes onde não há um eficaz e abrangente controle jurisdicional dos atos do Estado. O sistema de controles recíprocos estabelecido pela Constituição, para regular e manter as funções do Estado em harmonia, não se compatibiliza com leis que retirem ou restrinjam do Poder Judiciário a livre apreciação dos atos estatais quanto à sua compatibilidade com a Constituição e com as Leis.

Não cabe no sistema de *Checks and Counterchecks* (ou *balances*) a criação por lei de medida que remova do Poder Judiciário, quando provocado a tanto, a capacidade de fiscalizar os atos do Estado.

O STF já possui orientação acerca da matéria:

“Separação dos Poderes. Possibilidade de análise de ato do Poder Executivo pelo Poder Judiciário. (...) Cabe ao Poder Judiciário a análise da legalidade e constitucionalidade dos atos dos três Poderes constitucionais, e, em vislumbrando mácula no ato impugnado, afastar a sua aplicação.” (AI 640.272-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 2-10-2007, Primeira Turma, DJ de 31-10-2007.) No mesmo sentido: AI 746.260-AgR, Rel. Min. Cármem Lúcia, julgamento em 9-6-2009, Primeira Turma, DJE de 7-8-2009.

Portanto, ao retirar da apreciação do Poder Judiciário o poder-dever de fiscalizar a legalidade, legitimidade, constitucionalidade de atos do poder público no que se refere à realização de eleições nos 15 dias anteriores ao pleito o projeto em comento é maculado de inconstitucionalidade material.

Por último, mas não menos grave, está a ofensa ao direito fundamental de pleno acesso ao Poder Judiciário. Direito básico do cidadão no Estado Democrático de Direito, o direito fundamental de ação no Judiciário é o mínimo que se exige do Estado ao se retirar do cidadão o direito de se fazer justiça com as próprias mãos. A partir do momento em que o Estado praticamente revoga a autotutela é indispensável que se disponibilize ao cidadão o amplo, irrestrito e irrevogável direito de ação na jurisdição. Claro está que não se trata de direito absoluto já que a própria CF restringe o acesso ao Poder Judiciário nas questões desportivas, conforme se depreende do Art. 217 da Carta Magna.

O também denominado princípio da universalização da justiça quedaria irrelevante se o Poder Legislativo puder dizer arbitrariamente em quais situações é possível ou não que o Poder Judiciário emane seus provimentos. Com base nesse postulado básico de livre acesso à ordem jurídica justa, não cabe ao legislador fixar prazos desarrazoados ou retirar do órgão julgador a capacidade de análise de todas as circunstâncias e elementos que rodeiam a questão concreta.

Portanto, mesmo com a alteração sugerida no substitutivo do relator, Deputado Betinho Gomes, permitindo que se possa agir em "caso fortuito ou de força maior", a inconstitucionalidade material continua flagrante. O próprio legislador definiu de forma imprecisa os termos, conforme se depreende do Parágrafo único do Art. 393 do Código Civil (*in verbis*):

Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.

Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.

Analiso que numa interpretação restritiva, a previsão disposta no substitutivo ainda pode remover da apreciação do Poder Judiciário milhares de outras situações graves e iminentes que requeiram providência judicial e que poderiam não estar englobadas dentro dos conceitos de caso fortuito ou força maior. Será possível que fatos previsíveis ou possíveis de serem impedidos venham turbar ou impedir a realização de um pleito eleitoral iminente, exigindo-se assim que o órgão judicial competente se manifeste a respeito, ainda que dentro do prazo de 15 dias antes do pleito.

Por outro lado, caso se dê aos conceitos jurídicos vagos, imprecisos e indeterminados uma interpretação ampla, será despicienda a futura lei, inútil e, portanto, desarrazoada novamente. Se o órgão jurisdicional puder agir de forma ampla nos conceitos vagos de caso

fortuito e força maior, a lei é desnecessária e não altera em nada o atual ordenamento jurídico, portanto, injurídica a proposição.

Esses são os argumentos que vislumbro e pelos quais me manifesto pela inconstitucionalidade da proposta em análise.

Em virtude de vício de inconstitucionalidade constatado no projeto de lei, ficam prejudicados os aspectos jurídicos da proposição.

No que tange à técnica legislativa, o projeto também contém falhas quando confrontado com os ditames da Lei Complementar 95/1998. O PL, em se tratando de regular eleições, deveria ter como objetivo a alteração da Lei das Eleições (Lei Federal 9.504/1997) e não ter a pretensão de se tornar uma lei autônoma. Também possui a falha de não mencionar no Art. 1º o âmbito da futura lei. Concordo que o substitutivo corrige os erros de técnica legislativa, porém, não sana os vícios de inconstitucionalidade material destacados.

Feitas essas considerações, nosso voto é pela inconstitucionalidade e má técnica legislativa do PL n.º 4.325, de 2012.

Sala de Comissões, 7 de outubro de 2015.

MAINHA
Deputado Federal SD/PI

FIM DO DOCUMENTO