

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.940, DE 2016

Altera a Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 2007.

Autor: Deputado DELEGADO WALDIR

Relator: Deputado HILDO ROCHA

I - RELATÓRIO

O projeto de lei sob exame pretende acrescentar o art. 78-A à Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), para determinar a criação de força tarefa, nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores, composta pelo Tribunal Regional Eleitoral, Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual e Secretaria de Segurança Pública, com a finalidade de apurar e reprimir os casos de abuso de poder econômico e político, captação ilícita de sufrágio e outros crimes eleitorais que chegarem ao seu conhecimento. A força-tarefa poderá convocar, ainda, representantes de outros órgãos ou entidades, cuja participação lhe pareça recomendável.

Para os casos de Municípios com menos de duzentos mil eleitores, o projeto prevê que a força-tarefa definirá as regiões do Estado que terão prioridade para sua atuação e que poderá, para tanto, utilizar-se dos recursos locais sob sua coordenação.

Por fim, a proposição estabelece que esse órgão seja instalado pelo menos trinta dias antes da data designada para o registro das candidaturas e que atue na fiscalização da legalidade e moralidade do processo eleitoral até o dia da eleição, aplicando-se, no que couber, a Lei do Crime Organizado (Lei nº 12.850/2013).

O autor argumenta, em sua justificativa, que

(...) a simples fiscalização no dia das eleições não impede a prática dos crimes eleitorais” e que “somente através de um grupo voltado especialmente para o combate a práticas ilícitas no processo eleitoral, haverá punições adequadas e a repressão que se espera.

A proposição em análise está sujeita à apreciação do Plenário e tramita em regime de prioridade (art. 151, II, “b”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD), tendo sido despachada a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para exame dos aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa, nos termos dos arts. 139, II, “c” e 54, I, do RICD e, ainda, quanto ao seu mérito, de acordo o art. 32, IV, “e” do mesmo diploma normativo, por tratar de matéria relativa ao direito eleitoral.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O **Projeto de Lei nº 4.940, de 2016**, vem ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise dos aspectos constitucional, jurídico e de técnica legislativa (art. 139, II, “c”, do RICD), bem como do seu mérito (art. 32, IV, “e”, do mesmo diploma normativo).

Quanto à constitucionalidade da proposição, é imperioso observar que o projeto de lei ora analisado estabelece nova atribuição para órgãos dos Poderes Judiciário e Executivo, bem como para o Ministério Público Federal e dos Estados, o que configura **inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, além de inconstitucionalidade material por violação do princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF/88) e do princípio federativo (arts. 1º e 18 da CF/88)**, conforme será a seguir demonstrado.

Em primeiro lugar, quanto à atribuição de competência às Secretarias de Segurança Pública, órgãos da estrutura do Poder Executivo estadual, à semelhança dos Ministérios, em nível federal, cabe observar o disposto art. 61 da CF/88.

O art. 61 §1º, II, “e” da CF/88 reserva à iniciativa privativa do Presidente da República os projetos de lei que versem sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública. A redação original do dispositivo trazia à competência presidencial, ainda, a iniciativa de lei sobre a estruturação e definição de atribuições desses órgãos, o que foi alterado pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, a qual deslocou a matéria para o âmbito dos decretos presidenciais autônomos. Senão veja-se:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

(...)

Diante do exposto, conclui-se que a definição de atribuições dos órgãos ou entidades da Administração Pública é matéria da alçada privativa do Poder Executivo, seja por meio de decretos, seja por meio de lei de sua iniciativa. Nessa mesma linha já decidiu o Supremo Tribunal Federal em várias oportunidades, conforme se aduz dos julgados a seguir colacionados:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO - PROJETO DE LEI VETADO - VETO GOVERNAMENTAL REJEITADO - CRIAÇÃO DO CONSELHO DE TRANSPORTE DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO - CLÁUSULA DE RESERVA - USURPAÇÃO DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA E REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. - **A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual traduz matéria que se insere, por efeito de sua natureza mesma, na esfera de exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, em face da cláusula de reserva inscrita no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, que consagra princípio fundamental inteiramente aplicável aos Estados-membros em tema de processo legislativo. Precedentes do STF. - O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de***

positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado. Precedentes do STF. (ADI 1.391 MC/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 01/02/1996, DJ 28/11/1997) (Grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ORGANIZAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. **Compete privativamente ao Governador do Estado, pelo princípio da simetria, a direção superior da administração estadual, bem como a iniciativa para propor projetos de lei que visem criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgãos da administração pública** ([CF](#), artigos [84](#), [II](#) e [IV](#) e [61](#), [§ 1º](#), [II](#), e). 2. Hipótese em que o projeto de iniciativa parlamentar, transformado em lei, apresenta vício insanável caracterizado pela invasão de competência reservada ao Poder Executivo pela [Constituição Federal](#). Medida cautelar deferida. (Tribunal Pleno do STF, ADI 2646/SP, Rel. p/ acórdão Min. Maurício Corrêa, julgado em 01/07/2002, publicado em 04/10/2002) (Grifo nosso)

Além do vício de inconstitucionalidade formal, o projeto é inquinado de inconstitucionalidade material, haja vista que, por meio de lei federal, a proposta pretende interferir em matéria de competência do Poder Executivo estadual, qual seja a atribuição da Secretaria de Segurança Pública, violando não apenas o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF/88) como também o pacto federativo (arts. 1º e 18 da CF/88).

Quanto à determinação relativa aos Ministérios Públicos Federal e dos Estado de integrarem a força-tarefa para apurar e reprimir crimes eleitorais, cabe a mesma advertência acerca do vício de iniciativa da proposição.

Com efeito, extrai-se do texto constitucional que a definição de atribuições desses órgãos é matéria de competência dos respectivos Procuradores Gerais:

Art. 128. (...)

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

(...)

No mesmo sentido, há precedente do Supremo Tribunal Federal que corrobora esse entendimento:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 2º, 3º E 4º DA LEI 11.727/2002 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, QUE DISPÕE SOBRE “A PRIORIDADE, NOS PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO, TRIBUNAL DE CONTAS E POR OUTROS ÓRGÃOS A RESPEITO DAS CONCLUSÕES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO”. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 22, I E 127, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CARACTERIZAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. I – **Existência de inconstitucionalidade formal porque, da análise dos artigos impugnados, verifica-se que estes atribuem deveres ao Ministério Público**, especialmente os de informação e prioridade na tramitação processual, além de preverem sanções no caso de seu descumprimento, matérias que possuem natureza processual. Desse modo, há invasão à competência privativa da União, conforme dispõe o art. 22, I, da Constituição Federal. II – Também há inconstitucionalidade formal no tocante à exigência constitucional do quórum diferenciado e **vício de iniciativa. O § 5º do art. 128 da Carta Magna estabelece que Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público (...)**”. Neste caso, trata-se de lei ordinária a versar sobre atribuições do Parquet estadual, cujo projeto provém do Poder Legislativo. III – O fato de a Lei impor, em seu art. 2º, que o Parquet noticie ao Parlamento local as medidas tomadas em relação aos elementos que lhe foram enviados caracteriza **ingerência indevida do Poder Legislativo, em hipóteses não previstas constitucionalmente, em afronta ao princípio da autonomia funcional do Ministério Público.** (...) VI - Os*

deveres funcionais dos membros do Ministério Público encontram-se elencados no art. 129 da Constituição Federal, bem como em seus respectivos Estatutos e na respectiva Lei Orgânica Nacional. Não cabe a uma lei estadual, portanto, que pretende regular procedimentos decorrentes de comissões parlamentares, instituir, além de novas atribuições ministeriais, sanções pelo seu descumprimento. VII – Ação direta julgada procedente. (STF - ADI: 3041 RS, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 10/11/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-022 DIVULG 31-01-2012 PUBLIC 01-02-2012) (Grifo nosso)

Da mesma forma, quanto à organização e às atribuições de órgãos do Judiciário, trata-se de matéria a ser disciplinada por esse mesmo Poder, seja por meio dos respectivos regimentos internos, seja por iniciativa de projeto de lei nesse sentido, conforme disposto no art. 96, I, “a” da CF/88 e precedente do Supremo Tribunal Federal:

*O objeto da impetração é apreciar os limites dos poderes normativos (ou nomogenéticos, para ser mais preciso) dos tribunais – o que se radica no papel dos regimentos internos –, é interpretar o art. 102 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, à luz do texto constitucional. **O espaço normativo dos regimentos internos dos tribunais é expressão da garantia constitucional de sua autonomia orgânico-administrativa (art. 96, I, a, CF/1988), compreensiva da ‘independência na estruturação e funcionamento de seus órgãos’.**” (MS 28.447, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 25-8-2011, Plenário, DJE de 23-11-2011.) Vide: ADI 1.152-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 10-11-1994, Plenário, DJ de 3-2-1995. (grifo nosso)*

Diante de todo o exposto, é forçoso concluir pela incompatibilidade da proposição com o sistema jurídico vigente, dada a violação de princípios e regras constitucionais, e, em decorrência disso, temos, por conseguinte, a **injuridicidade** da matéria.

Por fim, além das considerações tecidas acerca da inconstitucionalidade formal e material do projeto de lei em comento, além de sua injuridicidade, há que se consignar que a fiscalização eleitoral não ocorre somente no dia das eleições – preocupação registrada pelo autor da matéria em sua justificativa –, mas, sim, durante todo o período eleitoral e, inclusive,

pré-eleitoral, como ocorre com a possibilidade de representações por propaganda antecipada, com fulcro no art. 36 da Lei nº 9.504/1997.

Durante todo o período do processo eleitoral a fiscalização se faz presente. O Ministério Público eleitoral tem legitimidade para ajuizar, dentre outras, representação por captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei nº 9.504/1997), ação de impugnação ao registro de candidatura (art. 3º da LC nº 64/1990), ação de investigação judicial eleitoral, para reprimir o abuso de poder político e econômico (art. 22 da LC nº 64/1990), representação por conduta vedada (art. 73 da Lei nº 9.504/1997), assim como para oferecer denúncia com fundamento em infrações penais eleitorais (art. 357 do CE), cabendo à Justiça Eleitoral a solução imperativa dos conflitos que lhe forem submetidos.

Há, portanto, um rol normativo muito bem definido quanto à atuação dos candidatos e partidos no período eleitoral, em especial pela Lei nº 9.504/1997, havendo estruturas estatais responsáveis pela fiscalização do cumprimento das normas eleitorais, sendo facultado, inclusive, a partidos, coligações e candidatos a propositura de ações relativas ao descumprimento da Lei das Eleições (art. 96 da Lei nº 9.504/1997).

Diante de todo o exposto, manifestamos nosso voto no sentido da **inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei nº 4.940, de 2016**, restando prejudicada a análise do mérito e da técnica legislativa da matéria.

Sala da Comissão, em 09 de novembro de 2017.

Deputado HILDO ROCHA

Relator