



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO PACHECO (DEM/MG)

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO DE JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 455, DE 2009**

**(Apenso: PLP nº 126, de 2012)**

Dispõe sobre processos eleitorais extrapenais, institui ritos processuais, altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral); Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei das Inelegibilidades); a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) e dá outras providências.

**Autor:** Deputado OSMAR SERRAGLIO

**Relator:** Deputado RODRIGO PACHECO

## **I - RELATÓRIO**

O projeto de lei complementar em epígrafe altera dispositivos do Código Eleitoral, da Lei das Eleições e da Lei de Inelegibilidades.

Informa o autor que o projeto de lei complementar, subsidiado por eleitoralistas de elevada estirpe, é *“essencialmente técnico”*, sem qualquer correlação com temas ligados à Reforma Política.



Alega, ainda, que aludida proposição objetiva, precipuamente, estabelecer “*ritos processuais ágeis e seguros para os processos eleitorais não-criminais*”, de ordem a normatizar impasses equacionados, até então, pela via jurisprudencial.

Prosseguindo no relato, a proposição apresentada possui 63 (sessenta e três) artigos, distribuídos em 10 (dez) capítulos. Nos 2 (dois) preceitos iniciais, há a definição da abrangência da lei complementar e a previsão de incidência, subsidiária e supletiva, do Código de Processo Civil (art. 1º, *caput*, e § único), além de se conferir prioridade de jurisdição ao processo eleitoral sobre as demais ações, excepcionando, todavia, as ações de *habeas corpus*, de mandado de segurança e de execução penal, bem como aqueles feitos nos quais o acusado esteja preso (art. 2º).

Na sequência, o Capítulo I é dedicado às “Disposições Gerais” (arts. 3º ao 11), em que constam (i) o foro por prerrogativa para as ações de registro das candidaturas, de diplomação e as que versarem sobre perda ou titularidade dos mandatos eletivos, (ii) a competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar demandas de natureza partidária, ressalvadas as questões *interna corporis* atinentes ao patrimônio e ao pessoal das greis partidárias, (iii) os legitimados para propor as ações previstas na lei, (iv) o limite máximo de testemunhas, (v) os procedimentos para a citação das partes, (vi) a exigência de trânsito em julgado das decisões judiciais para a declaração de inelegibilidade, (vii) o impedimento de posse ou afastamento do exercício, ressalvando a hipótese em que haja decisão desfavorável de duas instâncias eleitorais ou, em caso de competência originária de Corte Eleitoral, se for unânime a decisão.

O Capítulo II disciplina o rito processual do requerimento de registro de candidaturas (RCC). O art. 12, que inaugura o Capítulo II, expressamente contempla a possibilidade de indeferimento *ex officio* pelo magistrado ou pelo tribunal eleitoral ao pedido de registro, independentemente de ele ter sido impugnado. Também dispõe que a impugnação adstringir-se-á às hipóteses de não preenchimento das condições de elegibilidade ou pela incidência de causa de inelegibilidade preexistente na data limite (art. 13). Além



disso, franqueia aos pretensos candidatos o direito de permanência em suas candidaturas até o trânsito em julgado da respectiva decisão, independentemente do ajuizamento de qualquer medida judicial, a despeito de eventual indeferimento do requerimento de registro (art. 14).

A seu turno, o Capítulo III estabelece a normativa reitora da diplomação, caracterizando o instituto e definindo seus fins. Assenta, ainda, os efeitos jurídico-eleitorais dela [diplomação] decorrentes, inclusive, nas situações de decretação de eventual nulidade (art. 15, *caput*, e § único).

Após, o Capítulo IV cuida da retomada de mandato eletivo por desfiliação partidária. Nele, foram previstas 7 (sete) hipóteses de justas causas, outorgando a legitimidade para o ajuizamento de referida ação (i) ao partido político a cujos quadros pertencia o parlamentar trânsfuga e (ii) aos sucessivos suplentes. Ademais, estabelece os critérios de preenchimento da vaga retomada e restringe a atuação do Ministério Público Eleitoral como *custos legis*.

No Capítulo V, definem-se as ações que serão processadas pelo rito sumário: todas aquelas que veiculem infrações eleitorais extrapenais, constantes do Código Eleitoral e de legislação ordinária eleitoral, a que não se comine sanção de cassação do registro ou diploma.

O Capítulo VI (arts. 23 ao 27) estabelece o regramento do procedimento sumário eleitoral: requisitos da petição inicial, prazos, regras de citação e de intimação, de contestação, de audiência de instrução, a possibilidade de se apresentar, oralmente, alegações finais às partes, a imposição de se proferir, em regra, sentença em audiência, ressalvados os casos de substancial justificativa.

Em seguida, o Capítulo VII define, no art. 28, as ações que serão processadas pelo rito ordinário: Ação de Impugnação de Pedido de Registro de Candidatura (AIPRC), Ação por Corrupção ou Abuso Eleitoral (ACAE), Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) e Ação Rescisória Eleitoral (ARE). Os arts. 29, 30 e 31 tipificam as condutas caracterizadoras de atos de corrupção eleitoral e abusos eleitorais.



O Capítulo VIII dispõe sobre o procedimento ordinário eleitoral (arts. 32 ao 38).

Já o Capítulo IX veicula as sanções e a sucessão nas vagas pela prática dos ilícitos eleitorais constantes da proposição. Nos arts. 39 e 40, há a fixação de valores mínimo e máximo das multas por infrações eleitorais extrapenais, e estabelece as circunstâncias que obstem a expedição de certidão de pleno gozo dos direitos políticos (e.g., multas eleitorais definitivamente aplicadas pendentes de integral quitação, e a não apresentação de prestação de contas das campanhas eleitorais).

Além disso, nos arts. 41, 42 e 46, são disciplinados os efeitos da decisão pela procedência definitiva do pedido deduzido em Ação de Impugnação de Pedido de Registro de Candidatura (AIPRC), nas Ações por Corrupção ou Abuso Eleitoral. Constan também normas sobre a vacância para cargos no Executivo (art. 43) e para os cargos de senador e do sistema proporcional (art. 44), ressalvadas as hipóteses de morte, renúncia ou cassação de registro ocorrida antes da diplomação, em que receberá diploma e será empossado o vice no mandato eletivo executivo, e o suplente no caso de mandato eletivo de senador (art. 45).

O Capítulo X traz as disposições finais e transitórias. Em síntese, aludido Capítulo prevê (i) a nulidade de decisão judicial que decrete a cassação de registro ou diploma com base em lei ordinária; (ii) a vedação da transferência de eleitores de um município para outro do mesmo estado ou entre municípios limítrofes pertencentes a estados diferentes, a menos de um ano antes da data das eleições municipais; (iii) a proibição de celebração de coligações partidárias em eleições proporcionais; e (iv) as alterações em dispositivo específico da Lei das Eleições e do Código Eleitoral.

Apenso à proposição principal, consta o Projeto de Lei Complementar nº 126, de 2012, de autoria do Deputado Jorge Silva, que acrescenta artigo à Lei Complementar nº 64/90, no sentido de obrigar a intimação pessoal dos advogados constituídos nos autos para a eficácia da sentença relativa a registro de candidaturas.



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO PACHECO (DEM/MG)

As proposições tramitam em regime de prioridade e estão sujeitas à apreciação do Plenário. Foram distribuídas apenas a este Colegiado, para exame, a teor do art. 32, IV, 'a' e 'e', do Regimento Interno, dos aspectos relacionados à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, e, ainda, quanto ao mérito. É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

De início, pontuo que incumbe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se acerca da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito dos Projetos de Lei Complementar de nº 455, de 2009, e 126, de 2012.

Quanto à constitucionalidade, o constituinte de 1988 não outorgou ao legislador infraconstitucional um *cheque em branco* para disciplinar as disposições constitucionais. Ao revés, impôs uma série de balizamentos, formais e materiais, que limitam a atividade legiferante, sob pena de, uma vez inobservados, amesquinharem a própria supremacia e efetividade da Lei Fundamental.

Examinada sob o viés *formal*, a constitucionalidade das proposições perpassa pela verificação de 3 (três) aspectos centrais: (i) saber se a matéria está inserida na competência legislativa da União, privativa ou concorrente, (ii) analisar a legitimidade da iniciativa parlamentar para apresentação dos projetos de lei, e, por fim, (iii) examinar a adequação da espécie normativa utilizada.

Em *primeiro* lugar, os projetos de lei complementar versam direito eleitoral, conteúdo inserido no rol de competências privativas legislativas da União, *ex vi* do art. 22, inciso I, da Constituição da República.

Além disso, a temática não se situa entre as iniciativas reservadas aos demais Poderes, circunstância que habilita a sua apresentação por parlamentar (CRFB/88, art. 48, *caput*, e art. 61, *caput*).



Prosseguindo na análise formal, também se verifica a adequação da espécie normativa empregada na elaboração da proposição. É que o constituinte de 1988 reservou determinados assuntos, considerada sua centralidade dentro do ordenamento constitucional, à lei complementar.

E, neste particular, a técnica legislativa empregada - inaugurada com a Carta de 1967 - é bastante singela<sup>1</sup>: impõe-se o preenchimento, cumulativo, dos requisitos **de forma** (i.e., quórum especial e qualificado de maioria absoluta) e **de fundo** (i.e., matéria constitucionalmente prevista como objeto de lei complementar). Assim, as matérias gravadas como lei complementar possuem campo específico próprio, na medida em que se encontram **expressamente** previstas pelo corpo da Constituição e reclamam a aprovação por **maioria absoluta** dos membros de cada Casa do Congresso Nacional (CRFB/88, art. 69).

Esta racionalidade possui um fundamento substantivo: **a necessidade de se preservar a supremacia constitucional**. De fato, admitida a possibilidade de leis ordinárias disciplinarem assuntos reservados à legislação complementar, haveria substancial modificação da dinâmica do processo legislativo, notadamente quanto ao quórum de aprovação das referidas espécies normativas.

---

<sup>1</sup> Em verdade, a lei complementar foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio com o Emenda nº 4, de 2 de setembro de 1961, denominada “Ato Adicional”, que instituiu o sistema parlamentarista de governo no país. Em seu art. 22, a Emenda nº 4 previa que lei, aprovada por maioria absoluta de votos, complementaria a organização do sistema parlamentar. Além disso, no art. 25, esta mesma “lei complementar” poderia “*dispor sobre a realização do plebiscito que decida da manutenção do sistema parlamentar ou volta do sistema presidencial, devendo, em tal hipótese, fazer-se a consulta plebiscitária nove meses antes do termo do atual período presidencial*”. Sobre o tema, cf. SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 137.

Em clássico escólio sobre o tema, Victor Nunes Leal já assevera que: “[e]m princípio, todas as leis são complementares, porque destinam a complementar princípios básicos enunciados na Constituição. Geralmente, porém, se reserva esta denominação para aquelas leis sem as quais determinados dispositivos constitucionais não podem ser aplicados”. LEAL, Victor Nunes. Lei complementar na Constituição. *Revista de Direito Administrativo*, v. 7, jan./mar. 1947, p. 381.



Similar entendimento é perfilhado, em sede doutrinária, pelo Professor Geraldo Ataliba, quando preleciona que:

“A lei ordinária pode perfeitamente dispor sobre qualquer matéria não reservada à lei complementar, inclusive derogando a espécie normativa, neste campo.

É que a lei complementar, fora de seu campo específico – que é aquele expressamente estabelecido pelo constituinte – nada mais é do que lei ordinária. A natureza das normas jurídicas – em sistemas positivos como o nosso, objeto de quase exaustivo tratamento constitucional – é dada conjuntamente pela forma (no caso, de elaboração) e pelo conteúdo. Este sem aquela não configura a entidade, da mesma maneira que aquela sem este. Só há lei complementar válida e eficaz, quando concorrem os dois elementos citados para configurá-la.

Faltando qualquer deles, não se tem a espécie. Na ausência da forma, não há lei complementar, nem nada. É nulo o ato. É nenhum.

Na falta de conteúdo, o ato é existente, é válido, é norma, mas não tem eficácia própria da espécie: é mera lei ordinária.

(...)

**Efetivamente, se possível fora impedir à lei ordinária a disciplina de certa matéria, porque esta foi objeto de lei complementar, estar-se-ia modificando a Constituição, na parte em que, ao cuidar do processo legislativo, trata do quórum para deliberação.**

Seria o mesmo que exigir quórum qualificado para a aprovação de matéria própria de lei ordinária.

Importaria restringir os poderes normais do Congresso, contrariando a Constituição”.<sup>2</sup>

Disso, porém, não resulta qualquer hierarquia formal entre as leis ordinárias e complementares, na esteira da doutrina amplamente majoritária<sup>3</sup> e

<sup>2</sup> ATALIBA, Geraldo. *Lei complementar na Constituição*. São Paulo: RT, 1971, p. 36 – grifo nosso.

<sup>3</sup> Pela inexistência de hierarquia formal entre leis ordinárias e complementares, cf. BORGES, José Souto Maior. *Lei complementar tributária*. São Paulo: RT, EDUC, 1975, p. 56.



encampada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>4</sup>. A distinção decorre apenas e tão somente dos diferentes âmbitos materiais atribuídos às espécies normativas pelo constituinte de 1988<sup>5</sup>. Para determinados assuntos, exigiu-se quórum qualificado. Para outros, não. A questão, portanto, não é de *hierarquia*, mas, sim, de *política-legislativa constitucional*.

Eis a consequência prática da diferenciação: de um lado, sempre que reservada à legislação complementar, fica obstada a regulamentação do tema por meio de lei ordinária, ou pela edição de medida provisória (CRFB/88, art. 62, § 1º, III). Por outro lado, ausente este pressuposto formal, a legislação estará submetida ao regime jurídico da lei ordinária. Em situações como esta (*i.e.*, de ausência de menção constitucional expressa), eventual lei complementar editada, a despeito da forma, afigurar-se-á como lei *materialmente* ordinária, circunstância que autoriza sua ulterior revogação por maioria simples.

---

Em sentido **contrário**, ver SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O processo legislativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 70; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves; e, MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 595.

<sup>4</sup> STF - RE 103.639, (RTJ 113/392) – Rel. Min. Moreira Alves: É doutrina pacífica, em face do direito constitucional federal, que **só se exige lei complementar para aquelas matérias para as quais a Carta Magna Federal, expressamente, exige essa espécie de lei**, o que implica dizer que os dispositivos que integram formalmente uma lei complementar, mas disciplinam matéria que não está sujeita a legislação desse tipo, conservam a natureza de dispositivos de lei ordinária, podendo, inclusive, ser alterados por legislação ordinária posterior.

STF, ADC nº 1-DF, Plenário, Rel. Min. Moreira Alves: “(...), **se porventura a matéria, disciplinada por lei cujo processo legislativo observado tenha sido o da lei complementar, não seja daquelas para que a Carta Magna exige essa modalidade legislativa, os dispositivos que tratam dela se têm como dispositivos de lei ordinária.**”

STF – RE nº 419.629/DF, Primeira Turma, Min. Sepúlveda Pertence, DJ 30.06.2006: (...). **1. A norma revogada - embora inserida formalmente em lei complementar - concedia isenção de tributo federal e, portanto, submetia-se à disposição de lei federal ordinária, que outra lei ordinária da União, validamente, poderia revogar, como efetivamente revogou. 2. Não há violação do princípio da hierarquia das leis - *rectius*, da reserva constitucional de lei complementar - cujo respeito exige seja observado o âmbito material reservado pela Constituição às leis complementares.** 3. Nesse sentido, a jurisprudência sedimentada do Tribunal, na trilha da decisão da ADC nº 1, 01.12.93, Moreira Alves, RTJ 156/721, e também pacificada na doutrina.

<sup>5</sup> TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 148.





Em outra perspectiva, também é possível que, com o advento de uma nova ordem constitucional, haja a recepção *qualificada* das normas infraconstitucionais editadas sob a égide do regime constitucional pretérito. É precisamente o que ocorre, ilustrativamente, com o Código Eleitoral, promulgado em 1965, e que, apesar de formalmente traduzir lei ordinária, passou a ostentar, após a promulgação da Constituição de 1988, natureza de lei complementar em diversas de suas disposições, notadamente aquelas que dispõem sobre a competência da Justiça Eleitoral.

Em termos singelos, a depender da matéria, o Código Eleitoral poderá ser revogado ou por lei complementar (*i.e.*, nas hipóteses em que a Constituição de 1988 expressamente prever) ou por lei ordinária.

De igual modo, admite-se esta possibilidade por razões de economia do processo legislativo: quando o legislador opta por conformar, em um único diploma legal, toda uma disciplina normativa que possua afinidade temática. É o que ocorre com a proposição *sub* análise.

Na espécie, os presentes Projetos de Lei Complementar possuem âmbito material mais abrangente, contemplando assuntos cujo tratamento normativo não exige, necessariamente, a edição de lei complementar. Afora as matérias que tratam sobre inelegibilidade<sup>6</sup> e da competência da Justiça Eleitoral<sup>7</sup>, a presença das demais temáticas é prescindível. É o caso, por exemplo, da definição de regras de perda de mandato por desfiliação partidária sem justa causa (art. 14), da ordem para ocupação da vaga recuperada pelo partido (art. 20) por infidelidade ou em decorrência da procedência dos pedidos em ações que resultam em perda do mandato (arts. 43 e 44), da vedação da transferência de domicílio de eleitores de municípios de um mesmo estado a

---

<sup>6</sup> CRFB/88. Art. 14. (...).  
(...)

§ 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.

<sup>7</sup> CRFB/88. Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos Tribunais, dos juízes de direito e das Juntas Eleitorais.



menos de um ano da data das eleições (art. 55), e da vedação de coligações partidárias em eleições proporcionais (art. 56).

Justamente por isso, a despeito de ser recomendável que constem em lei ordinária, **não há qualquer entrave formalmente constitucional para que o legislador discipline estes assuntos por lei complementar.**

Analizada a compatibilidade *formal*, será examinada, a seguir, a compatibilidade *material* das proposições. E, ao fazê-lo, assento, de plano, que **não vislumbramos qualquer ultraje material à Constituição.**

Isso porque, embora a Lei Fundamental de 1988 tenha erigido um *estatuto constitucional do processo político* (Título II – Capítulo II), o constituinte originário não entregou ao legislador um regime jurídico pré-definido e fechado, de maneira que, sob o prisma das dinâmicas interinstitucionais, ao legislador infraconstitucional foi franqueada ampla margem de conformação legislativa para disciplinar temas concernentes ao processo político.

Seja porque há expressa autorização para tanto (CRFB/88, art. 14, §§ 3º e 9º)<sup>8</sup>, seja porque as *decisões fundamentais* que norteiam a dinâmica político-eleitoral (e.g., princípio democrático, pluralismo político, isonomia política, igualdade de oportunidades) não aniquilam a atividade legiferante, certo é que o legislador ordinário pode (re)formular modelos e arranjos em matéria político-eleitoral.

---

<sup>8</sup> CRFB/88. 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:

(...).

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

(...)

§ 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.



Em termos jurídico-dogmáticos, isso significa que a Constituição não se limita, neste pormenor, a desempenhar o papel de *ordem-fundamento* em sentido quantitativo<sup>9</sup>, que institua deveres, imposições ou proibições ao legislador. Ao contrário, em muitos aspectos, forneceu apenas uma moldura que traça limites à discricionariedade legislativa, sem, no entanto, tolher essa ampla margem de conformação legislativa na *reformulação* de arranjos institucionais em matéria de processo eleitoral.

Daí por que as proposições não vulneram substancialmente a Constituição de 1988.

No tocante à **juridicidade**, o meio escolhido pelo Projeto de Lei Complementar se afigura adequado para atingir o objetivo pretendido, além de as normas nele constantes ostentarem os atributos de generalidade, de abstração e de autonomia, e inovarem no ordenamento jurídico.

Passa-se, então, à análise de **mérito** das proposições.

Em termos **genéricos**, ao agir dentro dos balizamentos normativos erigidos pela Constituição, tal como pontuado alhures, o legislador pode *rediscutir*, sempre que reputar necessário, modelos e arranjos institucionais, no afã de aprimorá-los ou eliminar certas insuficiências. No caso, porém, tal iniciativa não se mostra conveniente e oportuna.

O tratamento dispensado às inelegibilidades pela proposição principal é a prova cabal disso. Diversamente do que preconiza a Lei Complementar nº 135/2010, intitulada Lei da Ficha Limpa<sup>10</sup>, o PLP em exame impõe o trânsito em julgado de decisão judicial que resulte em inelegibilidade de candidatos (art. 9º), ressaltando a hipótese de suspensão provisória da posse em caso de decisão desfavorável de duas instâncias eleitorais ou, em caso de competência originária de tribunal eleitoral, se a decisão for unânime.

---

<sup>9</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 583-584.

<sup>10</sup> Além do trânsito em julgado, a Lei Complementar nº 135/2010 autoriza o reconhecimento de inelegibilidade com decisão proferida por órgão colegiado.



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
DEPUTADO FEDERAL RODRIGO PACHECO (DEM/MG)

Ao revisitar a Lei da Ficha Limpa, essa nova disciplina normativa vulnera a legislação cuja constitucionalidade já foi atestada pelo Supremo Tribunal Federal, efetivamente em nada contribuindo para a melhoria do processo eleitoral.

Além disso, diversos dos assuntos contidos na proposição são objeto de debate no âmbito da Reforma Política. É o caso da fidelidade partidária, dos critérios de preenchimento de vagas decorrentes da cassação de mandatos e da vedação das coligações em eleições proporcionais.

Finalmente, nova legislação eleitoral que venha se somar ao cipoal legislativo já em vigor também não contribui para o aperfeiçoamento do processo democrático, que demanda o quanto antes uma compilação racional e sistematizada das regras eleitorais por meio de um novo Código Eleitoral, ao invés da edição de mais leis esparsas.

Ante o exposto, votamos (i) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei Complementar nº 455/2009, (ii) pela antijuridicidade integral do PLP nº 126/2012, em apenso, e, (iii) no mérito, pela REJEIÇÃO de ambos.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2018.

Deputado **RODRIGO PACHECO**  
Relator