

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 175, DE 2020

Apensado: PLP nº 9/2024

Prevê que o poder regulamentar dos processos eleitorais é de competência do Congresso Nacional, revoga o art. 21 e os incisos IX e XVII, do art. 23, do Código Eleitoral brasileiro, e confere nova redação ao art. 105 da Lei 9.504/1997.

Autor: Deputado FILIPE BARROS

Relator: Deputado JOSÉ MEDEIROS

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do Deputado Filipe Barros, tem por escopo retirar do Superior Tribunal Eleitoral o poder regulamentar das normas estabelecidas em lei, transferindo-o ao Congresso Nacional. Para tanto, revoga o art. 21 e os incisos IX e XVII do art. 23 do Código Eleitoral e dá nova redação ao art. 105 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei das Eleições).

O autor argumenta, em sua justificção, que “*essas mudanças são fundamentais, uma vez que tem ocorrido invasão de competência do Tribunal Superior Eleitoral em prerrogativas do Poder Legislativo*”. Registra, por fim, que, atualmente, “*o TSE tem legislado por meio de resoluções, o que pode ser considerado uma afronta ao princípio da tripartição dos Poderes, no Brasil, e, portanto, uma afronta à nossa Constituição Federal*”.

À proposição principal, encontra-se apenso o PLP nº 9/2024, de autoria dos Deputados Adriana Ventura, Evair Vieira de Melo, Gilson Marques e outros, que “*altera a Lei Complementar nº 4.737/1965 (Código*



Eleitoral) para estabelecer a Função Regulamentar da Justiça Eleitoral e dá outras providências”.

Os projetos tramitam em regime de prioridade e estão sujeitos à apreciação do Plenário, tendo sido despachados a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os **Projetos de Lei Complementar nºs 175/2020 e 9/2024** vêm ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (art. 139, II, “c”, do RICD), bem como do seu mérito (art. 32, IV, “e”, do mesmo diploma normativo).

Quanto à **constitucionalidade formal** dos projetos, analisamos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.

As proposições em questão têm como objeto tema concernente ao Direito Eleitoral, matéria de competência legislativa privativa da União (art. 22, I, da CF/88). É legítima a iniciativa parlamentar (art. 61, *caput*, da CF/88), haja vista não incidir, na espécie, reserva de iniciativa. Por fim, revela-se adequada a veiculação da matéria por meio de projeto de lei complementar, em conformidade com o disposto no art. 121 da Constituição Federal: “*Lei Complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais*”.

Sob o prisma da **constitucionalidade material**, não vislumbramos, de forma geral, ofensa aos princípios e regras que regem o ordenamento jurídico pátrio. Com efeito, a Constituição Federal não tratou diretamente do poder regulamentar no âmbito do Direito Eleitoral, mas, consoante disposto em seu art. 121, delegou à legislação complementar tratar



sobre a competência da Justiça Eleitoral. A matéria está prevista, portanto, em âmbito infraconstitucional, sendo possível ao legislador dar um novo tratamento ao tema.

Há que se ressaltar o § 1º do art. 23-A, constante no art. 1º do PL nº 9/2024, que atribui ao Congresso Nacional poder para sustar os regulamentos do TSE que exorbitem do seu poder regulamentar, nos seguintes termos:

Na hipótese de regulamento que exorbite os limites e as atribuições materiais previstos neste artigo, poderá o Congresso Nacional, nos termos da Constituição Federal e de seus respectivos regimentos, sustá-lo com eficácia imediata ou prospectiva, no todo ou em parte, mediante decreto legislativo.

Trata-se de medida que contribui para o equilíbrio de poderes entre Legislativo e Judiciário, que dispensa proposta de emenda à Constituição, uma vez que se trata de matéria regulamentar, que não pode contrariar Lei. Destarte, o Judiciário, no caso em apreço, não está em atividade judicante, mas sim em típica atividade administrativa, atividade típica do Poder Executivo.

Contrariar tal constatação é querer usurpar o poder conferido pela Constituição Federal à Lei, ato normativo primário, por atos administrativos, sem poder de inovação na ordem jurídica, o que sempre é afeto a regimes ditatoriais e de exceção.

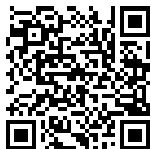
Além disso, reafirmada a observação acima, as proposições são dotadas de **juridicidade**, uma vez que inovam no ordenamento jurídico e respeitam os princípios gerais do direito.

Quanto ao **mérito**, observamos, inicialmente, que diversos dispositivos legais fundamentam o poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral, a saber:

- Código Eleitoral (Lei 4.737/1965):

“Art. 1º Este código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para sua fiel execução.”



“Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior: (...)

IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código; (...)”

“Art. 23-A. A competência normativa regulamentar prevista no parágrafo único do art. 1º e no inciso IX do caput do art. 23 deste Código restringe-se a matérias especificamente autorizadas em lei, sendo vedado ao Tribunal Superior Eleitoral tratar de matéria relativa à organização dos partidos políticos.” (Incluído pela Lei nº 14.211, de 2021)

- Lei das Eleições (Lei 9.504/97):

“Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos. ”

- Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95):

“Art. 61. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta Lei.”

Nesse sentido, o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 4.737/1965, bem como o inciso IX do art. 23 desse mesmo diploma normativo, fundamentam a possibilidade de o TSE expedir as instruções necessárias à fiel execução do Código Eleitoral. Ao passo que o art. 105 da Lei nº 9.504/97 estabelece fundamentação semelhante, aplicável à regulamentação para realização de determinado pleito, e o art. 61 da Lei nº 9.096/95 fundamenta a regulamentação pelo TSE da lei dos partidos políticos.

Sobre o tema, Medeiros¹ comenta que

a razão de ser da competência regulamentar do TSE – ausente em outros ramos do Poder Judiciário nessa intensidade – reside justamente no traço distintivo da Justiça Eleitoral: a competência administrativa de organização das eleições, que, por vezes, demanda tempo e esforços superiores àqueles despendidos na sua atuação jurisdicional.

¹ MEDEIROS, Márcilio Nunes. **Legislação eleitoral comentada e anotada**. Salvador: JusPodivm, 2017, pp. 309 e 310.



E continua:

Por isso, o poder regulamentar do TSE deve restringir-se à edição de normas complementares acerca da organização administrativa das eleições, dada a impossibilidade de o legislador prever todas as minúcias necessárias nessa matéria”. Por fim, adverte que: “Jamais esse poder regulamentar deve invadir matéria sujeita à reserva de lei, não sendo isso, porém, o que se percebe na prática. Com efeito, o TSE baixa instruções sobre os mais diversos temas, como, p. ex., apuração de crimes eleitorais (Res. TSE nº 23.396/13), que não se relacionam à organização das eleições e que claramente dependem da edição de lei em sentido formal para sua disciplina (art. 5º, inc. II, da CF).

Destarte, eis o ponto que motivou nossa discussão. Tendo os regulamentos a finalidade de esclarecer e esmiuçar dispositivos legais, visando a sua aplicabilidade prática, o poder regulamentar está necessariamente adstrito à lei, não podendo ultrapassar os limites estabelecidos na legislação e nem restringir direitos. Ocorre, todavia, que, por diversas vezes, tem o TSE cometido excessos no uso de seu poder regulamentar, o que viola o princípio da legalidade (art. 5º, II, da CF/88), que preceitua ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, e a própria separação dos poderes, com invasão à competência do Poder Legislativo.

Não estamos convencidos, todavia, de que a melhor alternativa seja a revogação dos dispositivos legais que fundamentam o exercício do poder regulamentar pela Justiça Eleitoral, como propõe o PLP nº 175/2020, tendo em vista o grande volume de competências administrativas atribuídas à Justiça Eleitoral e a necessidade contínua de garantir exequibilidade às diretrizes da legislação formal, o que é imprescindível para a realização dos pleitos eleitorais.

O PL nº 9/2024, todavia, inspirado no Capítulo V “Da Função Regulamentar”, do Título IV “Da Função Administrativa”, do Livro IV “Da administração e da organização das eleições”, da redação final do Projeto de Lei Complementar nº 112, de 2021, que institui um novo código para as normas eleitorais e processuais eleitorais brasileiras, aprovado na Câmara dos



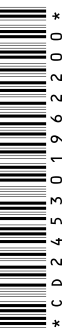
Deputados em 15/09/2021 e enviado ao Senado Federal, onde tramita atualmente, propôs delimitações expressas ao poder regulamentar da Justiça Eleitoral, restringindo-a a questões meramente procedimentais, ideia que julgamos ser mais adequada e que adotamos no substitutivo em anexo, com algumas adaptações.

Por fim, **no que tange à técnica legislativa**, há alguns pontos nos projetos que merecem reparos, para adequá-los ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 1998, como a necessidade de inserção de um artigo primeiro, prevendo o objeto da lei e seu âmbito de aplicação (art. 7º, *caput*, da LC nº 95/98) em ambos os projetos, e a inclusão da cláusula de vigência (art. 3º, III, e art. 8º, *caput*, da LC nº 95/98) no PL nº 175/2020, o que será corrigido por meio do substitutivo em anexo.

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação dos Projetos de Lei Complementar nºs 175/2020 e 9/2024, nos termos do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado JOSÉ MEDEIROS
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 175, DE 2020**

Apensado: PLP nº 9/2024

Esta Lei altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para disciplinar o poder regulamentar da Justiça Eleitoral.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para disciplinar o poder regulamentar da Justiça Eleitoral.

Art. 2º Dê-se ao art. 23-A da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a seguinte redação

"Art. 23-A. A competência normativa regulamentar prevista no parágrafo único do art. 1º e no inciso IX do *caput* do art. 23 deste Código restringe-se às seguintes matérias:

I - estrutura e o funcionamento interno de seus órgãos;

II - atendimento aos cidadãos e aos partidos políticos;

III - procedimentos necessários para a realização das eleições, inclusive as suplementares e as consultas populares, em especial o alistamento, o cadastro eleitoral, a escolha e o registro de candidatos, a proteção de dados, a pesquisa eleitoral, os atos preparatórios e a operacionalização do processo de votação, apuração, totalização, fiscalização e auditoria;

IV - procedimentos de transferência temporária de seção eleitoral, justificativa eleitoral, voto em trânsito, voto no exterior e critérios de funcionamento dos locais de instalação das mesas receptoras de votos e de justificativa, inclusive em estabelecimentos penais e em unidades de internação;

V - procedimentos de vigência limitada aos períodos e às circunstâncias de desastres sociais e naturais, calamidade



pública e outras situações de anormalidade, assim reconhecidos na forma da lei e da Constituição Federal, com a finalidade de preservar o funcionamento essencial e compatível dos serviços eleitorais e a realização de eleições.

§ 1º O Tribunal Superior Eleitoral não poderá editar regulamentos que restrinjam direitos ou estabeleçam sanções distintas daquelas previstas em lei.

§ 2º Na hipótese de regulamento que exorbite os limites e as atribuições materiais previstos neste artigo, poderá o Congresso Nacional sustá-lo com eficácia imediata ou prospectiva, no todo ou em parte, mediante decreto legislativo.

Art. 3º Dê-se ao art. 105, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a seguinte redação:

“Art. 105.
.....
.

§ 4º O poder regulamentar, de que trata o *caput* deste artigo, restringe-se às matérias especificadas no art. 23-A da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).” (NR)

Art. 4º Dê-se ao art. 61, da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, a seguinte redação:

Art. 61. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta Lei, observado o disposto no art. 23-A da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).” (NR)

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputado JOSÉ MEDEIROS
Relator

