

PROJETO DE RESOLUÇÃO (CN) Nº 1, DE 2006

Cria Comissão de Sistematização Eleitoral no âmbito do Congresso Nacional destinada a explicitar, sistematizar, regulamentar e consolidar a legislação eleitoral e dá outras providências

Autor: Deputado JOÃO HERRMANN NETO e outros

Relator: Deputado JOSÉ THOMAZ NONÔ

I - RELATÓRIO

A presente proposição cria a Comissão de Sistematização Eleitoral no âmbito do Congresso Nacional, destinada a explicitar, sistematizar, regulamentar e consolidar a legislação eleitoral e dá outras providências.

A pretendida Resolução fará parte integrante do Regimento Comum. A atuação da Comissão de Sistematização Eleitoral terá por finalidade o “bom desempenho de pleitos eleitorais, em especial apreciar e emitir parecer sobre matéria eleitoral”, a saber: partidos políticos, sistemas eleitorais, eleições, justiça eleitoral, mandato e representação política (arts. 1º e 2º, § 1º).

Para consecução de seus fins, a Comissão poderá discutir e votar proposições sujeitas à deliberação do Plenário; requerer ao Tribunal Superior Eleitoral documentos e informações que julgar necessários; realizar audiências públicas; solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; estudar qualquer assunto compreendido em seu campo temático, podendo formular projeto de decreto legislativo destinado a regular matéria de natureza eleitoral de exclusiva competência do Congresso Nacional, não suscetível de delegação na forma do art. 68, § 1º, II, da Constituição Federal; sustar os atos normativos referentes a questões eleitorais que exorbitem do poder regulamentar ou instrucional; zelar pela preservação da competência legislativa do Congresso Nacional em face da atribuição dos outros Poderes, resolvendo definitivamente sobre resoluções ou atos que impliquem modificação na legislação eleitoral e partidária (art. 68, § 1º, III, C.F.); e solicitar audiência ou colaboração de órgãos ou entidades da administração pública e da sociedade civil, para elucidação de matéria sujeita a seu pronunciamento (art. 2º, § 2º).

O art. 3º da proposição possibilita que qualquer membro do Congresso Nacional formule projeto visando à sistematização, aditamento ou regulamentação de normas jurídicas ou conjunto de regras, com o objetivo de explicar a execução de uma lei, resguardando-se a matéria de mérito. O artigo define o procedimento a ser seguido, esclarecendo que as emendas consideradas de mérito poderão constituir projeto autônomo, observando-se, no caso, o prazo do art. 16 da Constituição Federal.

O art. 4º estabelece que as decisões da Comissão de Sistematização Eleitoral, uma vez aprovadas pelo Plenário, passam a vigorar com eficácia de lei ordinária, não se aplicando o princípio constitucional da anualidade.

O art. 5º contém a composição da Comissão (12 Senadores e 12 Deputados), com igual número de suplentes, indicados pelos Presidentes das respectivas Casas, observado o rodízio regimental entre as bancadas minoritárias, e estabelece o quorum para suas deliberações.

A Justificação sustenta-se, basicamente, em dois argumentos:

Primeiro, que a competência atribuída pelo art. 1º da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, ao Tribunal Superior Eleitoral, para expedir instruções para sua fiel execução estaria circunscrita à administração das eleições e não à sua disciplina.

Segundo, que a ausência de regulamentação do art. 121 da Constituição Federal (lei complementar disporá sobre a organização e competência da dos Tribunais, dos juízes de direito e das Juntas Eleitorais) criou lacuna legiferante, ocupada indevidamente pela Justiça Eleitoral, graças sobretudo à omissão do Poder Legislativo. Cita, como exemplo da suposta interferência, a decisão do TSE relativa ao corte de vereadores em centenas de municípios do Brasil.

II - VOTO DO RELATOR

Feito o resumo, verifica-se, inicialmente, que o objetivo primordial da proposição é fortalecer o Poder Legislativo em detrimento da competência normativa ora exercida pela Justiça Eleitoral, em especial pelo seu Tribunal Superior.

Importa observar, porém, que vigora no Brasil desde o Código Eleitoral de 1932 (excetuado o período de vigência da Constituição de 1937), o chamado contencioso jurisdicional eleitoral, em substituição ao sistema político de aferição de poderes, feita pelos órgãos legislativos, e em que se incluíam todas as

atribuições referentes ao direito político-eleitoral. É uma peculiaridade constitucional brasileira¹.

O sistema jurisdicional brasileiro submete, pois, o exercício do sufrágio ao controle do Poder Judiciário, mediante a atuação, inclusive normativa, da Justiça Eleitoral.

Em relação ao primeiro argumento antes sintetizado, vê-se que no dizer do seu art. 1º, o Código Eleitoral “contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos, precipuamente os de votar e ser votado”, devendo o Tribunal Superior Eleitoral expedir instruções para sua fiel execução.

Os direitos políticos estão tratados nos arts. 14 a 16, da Constituição Federal. Podem ser positivos ou negativos e nada mais são “do que o conjunto de normas reguladoras do exercício da soberania popular”² De acordo com Armando Antônio Sobreiro Neto,³ são formas de exercício da soberania: o sufrágio universal; a alistabilidade; a elegibilidade; o mandato político representativo/representação política; o sistema eleitoral/ proporcional/majoritário; o plebiscito; o referendo; e a iniciativa popular.

Quando o Código Eleitoral autoriza o Tribunal Eleitoral a expedir instruções para sua fiel execução, ou para execução das normas destinadas a assegurar a organização e o exercício dos direitos políticos, aí incluído o direito de votar e ser votado, não se pode dar ao dispositivo a interpretação restritiva desejada na Justificação. O exercício da atividade normativa da Corte Eleitoral não estaria circunscrita somente à administração das eleições, mas englobaria também a sua disciplina.

Quanto ao segundo argumento a Constituição Federal de 1988 determina que a organização e a competência dos órgãos da Justiça Eleitoral devem ser regulados em lei complementar (art. 121).

De fato, não houve a edição dessa lei complementar. O certo, porém, é que a Carta Magna recepcionou o Código Eleitoral. Além disso, ela oferece o esquema básico da estrutura da Justiça Eleitoral. Com base nos ensinamentos da doutrina e no entendimento da jurisprudência, pode-se mesmo sustentar que o Código Eleitoral, no tocante à organização e à competência dos órgãos da Justiça Eleitoral, tenha sido recepcionado como lei complementar, a exemplo do que ocorre com a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Essa lei trata do sistema financeiro nacional, para cuja regulação o art. 192, da Carta Política exige também lei complementar. Essa lei é, formalmente, ordinária, mas possui a natureza de lei complementar.

1 José Afonso da Silva, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, ed. Malheiros Editores, São Paulo/SP, 25ª ed., 2006, p. 580/81.

2 Armando Antônio Sobreiro Neto, “Direito Eleitoral”, ed. Juruá, Curitiba/PR, 2ª ed., p. 35.

3 Ob.cit. p. 36.

O exame ainda que superficial do conteúdo da proposição deixa transparecer diversos outros obstáculos a sua normal tramitação, a saber:

Logo no art. 1º, os verbos explicitar e regulamentar remetem à idéia de interpretação, e de edição de atos legislativos infralegais indispensáveis à fiel execução de uma lei. O ato de interpretar normas jurídicas eleitorais está indissociavelmente ligado ao exercício do poder jurisdicional atribuído constitucional e legalmente aos membros da Justiça Eleitoral; já o ato de regulamentá-las é atribuído ao Presidente da República (art. 84, IV, C.F.) e ao próprio Tribunal Superior Eleitoral, por força do art. 1º, do Código Eleitoral.

O § 2º do art. 2º contém o elenco de matérias eleitorais integrantes do campo temático da Comissão, cuja atuação se dará, inclusive, por meio de regulamentação. Nele se incluem todas as matérias sobre as quais a Justiça Eleitoral exerce hoje poder normativo. Não bastasse isso, é de se notar que a proposição, em tese, viola a competência privativa dos tribunais eleitorais, assegurada pelo art. 96, da Constituição Federal.

Os incisos V e VII do art. 2º, § 2º, pretendem atribuir à Comissão a formulação de projeto de decreto legislativo para regular matéria de natureza eleitoral, assim como conferir-lhe o poder de resolver definitivamente sobre atos que modifiquem a legislação eleitoral e partidária, fazendo referência ao art. 68, § 1º, inciso II, da Constituição federal, e firmando-se na suposição de que tais matérias eleitorais são da competência legislativa exclusiva do Congresso Nacional, mediante edição de decreto legislativo.

O aludido dispositivo constitucional autoriza a elaboração de lei delegada pelo Presidente da República, com as restrições ali previstas (atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, e a legislação sobre: organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; e planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos). Ora, a proibição de elaboração de leis delegadas sobre tais assuntos, não autoriza o raciocínio de que o Congresso Nacional possa sobre eles legislar indistintamente por meio de decreto legislativo. Somente na hipótese de atos de exclusiva competência do Congresso Nacional, ou de competência privativa de suas Casas, é possível fazê-lo.

Nos demais casos constantes da ressalva (onde se inclui a legislação sobre nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais), é indispensável a edição de lei ordinária ou complementar, sujeita aos requisitos constitucionais de iniciativa do art. 61 e, no caso de lei que altere o processo eleitoral, ao princípio da anualidade estabelecido no art. 16, da Carta Política.

Finalmente, cumpre observar que os arts. 212 e 213 do Regimento Interno desta Casa Legislativa já dispõem sobre a consolidação de que

trata a Lei Complementar nº 95, de 1998, visando a sistematização, a correção, o aditamento, a supressão e a conjugação de textos legais.

O teor do art. 3º da proposição guarda similitude com o procedimento previsto nas referidas normas regimentais, porém com maior abrangência por incluir a possibilidade de regulamentação com o objetivo de explicitar a execução de lei eleitoral, o que significa invasão da competência da Justiça Eleitoral.

Diante de todo o exposto, somos de opinião que o Projeto de Resolução (CN) nº 1, de 2006, é inconstitucional e injurídico, razão pela qual **VOTO PELA REJEIÇÃO** deste Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2006.

Sala de reuniões, em de de 2006.

Deputado JOSÉ THOMAZ NONÔ
Relator