



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

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO DE JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 493, DE 2018 (Apensos: PLP nº 301, de 2016 e PLP nº 425, de 2017)

Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para dispor sobre a competência da Justiça Eleitoral para julgar ações que versem sobre disputa intrapartidária e para dispor sobre a ação rescisória, e estabelece regras de transição.

**Autor:** Do SENADO FEDERAL

**Relator:** Deputado RODRIGO PACHECO

## I - RELATÓRIO

O projeto de lei complementar em epígrafe altera dispositivos do Código Eleitoral.

Alega o seu autor, Nobre Senador Romero Jucá, que “à míngua de disciplina específica, tem-se entendido, por interpretação jurisprudencial, que, à exceção de questões relativas às convenções partidárias para a escolha de candidatos, é da Justiça Comum a competência para processar e julgar as ações que tratam de disputas intrapartidárias (*interna corporis*), observando-se



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

o rito ordinário previsto no Código de Processo Civil”. E que “a disciplina em vigor induz discrepâncias no sistema, seja pela especialidade matéria eleitoral, seja pela inadequação dos prazos estabelecidos no processo comum, excessivamente dilatados para reger os procedimentos que versem matérias com repercussões diretas ou indiretas sobre o processo de realização e ou sobre a configuração das eleições”.

Assim, “a fim de alinhar as necessidades de segurança jurídica ao sistema de decisão jurisdicional é que o projeto prevê que o exame das disputas de natureza *interna corporis* (intrapartidárias) sejam submetidas exclusivamente aos órgãos da Justiça Eleitoral”.

A proposição legislativa também disciplina a Ação Rescisória Eleitoral, versando sobre suas hipóteses de cabimento e efeitos:

“Sob outro prisma, o projeto também dispõe sobre hipóteses de proposição de ação rescisória em matéria eleitoral e do julgamento das prestações de contas dos partidos políticos. Essas disposições vêm suprir falhas no sistema legal, que não prevê oportunidade de desconstituição de decisões judiciais transitadas em julgado que impliquem inelegibilidade ou rejeição de contas de partidos políticos quando proferidas pela Justiça Eleitoral.

A providência se faz necessária a fim de que o jurisdicionado tenha oportunidade de desconstituir julgados com efeitos definitivos proferidos manifestamente em contradição à lei ou cujo desfecho seria diverso se admitida a possibilidade de utilização de meio de prova não conhecido no tempo processual apropriado.

O projeto, por conseguinte, somente institui, perante a Justiça Especializada, uma faculdade já existente quando a decisão transitada em julgado que suspende a elegibilidade é proferida pela Justiça Comum civil ou criminal. Nessas ocasiões, o jurisdicionado condenado definitivamente tem a possibilidade de rescindir a decisão transitada em julgado por intermédio, respectivamente, da *ação rescisória* (em sentido estrito) ou da *revisão criminal*, sua congênere em processo penal.



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

No entanto, com o escopo de evitar quaisquer efeitos adversos sobre a estabilidade, a continuidade e harmonia da vida política concreta, a ação rescisória de competência da Justiça Eleitoral julgada procedente somente restabelecerá as condições de elegibilidade do respectivo autor, sem, entretanto, restaurar o registro, diploma ou mandato eventualmente cassados pela decisão rescindida. Essa especificidade é necessária para que a eventual decisão de procedência da ação rescisória não gere quaisquer efeitos sobre a governabilidade de quaisquer unidades da Federação ou afetem a estabilidade do exercício dos mandatos legislativos.

A previsão de ação rescisória no caso de decisão que rejeite ou considere contas partidárias não prestadas também é necessária, haja vista que é relativamente frequente que algum documento exigido pela Justiça Eleitoral na oportunidade da prestação de contas não esteja disponível ao partido político na oportunidade própria, mas que o seja apenas após o trânsito em julgado da decisão que rejeitou as contas. O projeto, com efeito, abre a oportunidade de emprego desta documentação mesmo após tornada definitiva a decisão. É evidente, também, que deve haver previsão legal para possibilitar, também perante a Justiça eleitoral, a rescisão de decisões judiciais definitivas nos demais em que a lei civil admite a rescisão de julgados”.

Apenso à proposição principal, consta o Projeto de Lei Complementar nº 301, de 2016, de autoria do Deputado Sergio Souza, que “amplia a competência da Justiça Eleitoral para apreciar e julgar os conflitos internos nos órgãos diretivos de Partido Político”, e o Projeto de Lei Complementar nº 425, de 2017, da Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Reforma Política, que “altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para estabelecer a competência da Justiça Eleitoral para julgar ações que versem sobre a validade dos atos intrapartidários e dá outras providências”.

As proposições 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 se manifestar acerca da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito dos Projetos de Lei Complementar retro mencionados.

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



constituente 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.

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

---

<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.



“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 encampada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>4</sup>. A distinção

<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.

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**



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 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,

---

**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.



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.

Analisada 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>6</sup>, seja porque as *decisões fundamentais* que norteiam a dinâmica político-eleitoral (*e.g.*, princípio democrático, pluralismo político,

---

<sup>6</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.



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.

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>7</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 se afigura adequado para atingir o objetivo pretendido, além de as normas 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.

Nesse tocante, lapidar foi a manifestação do Senado Federal, sob a relatoria da nobre Senadora Vanessa Grazziotin, com cujo entendimento perfilhamos e cujos fundamentos repisamos:

“Quando ao mérito, o projeto reveste-se de conveniência e oportunidade. A transferência, da justiça comum para a justiça eleitoral, da competência para apreciar ações judiciais que versem sobre disputa intrapartidária trará inúmeros benefícios aos partidos e respectivos

---

<sup>7</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 583-584.



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

filiados, e, conseqüentemente, ao processo eleitoral, tendo em vista a maior celeridade e a familiaridade com a matéria por parte dessa justiça especializada. Afinal, como registra José Jairo Gomes na obra Direito Eleitoral, página 53, *nessa seara, a demora exagerada no processo pode significar a inutilidade do provimento jurisdicional.*

O rito do art. 3º e seguintes da Lei Complementar nº 64, de 1990, previsto para o ajuizamento de ação de impugnação de registro de candidatura também nos parece adequado para nortear as ações previstas no projeto. Embora célere, o rito confere prazo razoável para a produção de provas por ambas as partes e garante a observância do contraditório e da ampla defesa.

Parece-nos ainda acertada a previsão de que a eventual procedência da ação rescisória não terá o condão de restabelecer o mandato, mas apenas de afastar a inelegibilidade em caso de candidatura futura. Conforme restou consignado no julgamento pelo TSE do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 69210, de relatoria da Ministra Nancy Andrighi, a previsão da ação rescisória é de tipificação estrita em respeito à estabilidade das relações sociais e ao princípio constitucional da segurança jurídica.

(...)

Destaco, ainda, que, atualmente, diante da autonomia assegurada no art. 17, § 10, da CF/88 e a falta de previsão legal em sentido diverso, a jurisprudência do TSE é no sentido de que não cabe à Justiça Eleitoral imiscuir-se em disputa interna de partidos políticos, os quais estão sujeitos à jurisdição da Justiça Eleitoral apenas quanto aos atos que tenham potencialidade para interferir no processo eleitoral (Agravo Regimental na Petição nº 2980/DF, Relator. Ministro Felix Fischer, DJe de 27.4.2009).

No entanto, uma vez que expressiva parcela das demandas interpostas por filiados repercute, ainda que indiretamente, no processo eleitoral, é salutar que tais ações sejam apreciadas pela Justiça eleitoral, que já é



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

responsável pela realização de todos os atos do processo eleitoral e pelo julgamento de ações eleitorais com a celeridade necessária para a garantir a lisura do pleito”.

Desse modo, somos pela aprovação do texto principal nos exatos contornos que veio do Senador Federal, inclusive com as emendas ofertadas e aprovadas por aquela Casa Parlamentar.

Ante o exposto, votamos *(i)* pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei Complementar nº 493/2018, 301/2016 e 425/2017, *(ii)* no mérito APROVAÇÃO do primeiro deles e pela REJEIÇÃO de ambos os apensos, porque menos abrangentes.

Sala da Comissão, em            de            de 2018.

Deputado **RODRIGO PACHECO**  
Relator