



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador João Capiberibe

PARECER N° DE 2018

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo do Senado nº 21 de 2018, do Senador Lasier Martins, que zela, *com base no inciso XI do art. 49 da Constituição Federal, pela preservação da competência legislativa do Congresso Nacional em face das atribuições da Justiça Eleitoral, no tocante ao cumprimento da regra legal regularmente aprovada pelo Congresso Nacional sobre a implementação do voto impresso no Brasil.*

SF/18198.03173-79

Relator: Senador **JOÃO CAPIBERIBE**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) o Projeto de Decreto Legislativo do Senado (PDS) nº 21 de 2018, de autoria do Senador Lasier Martins, que zela, *com base no inciso XI do art. 49 da Constituição, pela preservação da competência legislativa do Congresso Nacional em face das atribuições da Justiça Eleitoral, no tocante ao cumprimento da regra legal regularmente aprovada pelo Congresso Nacional sobre a implementação do voto impresso no Brasil.*

O projeto reafirma as regras legais do art. 59-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e do art. 12 da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, que determinam a implantação do voto impresso nas eleições brasileiras a partir de 2018. Nesse sentido, o art. 2º do projeto reza que a Justiça Eleitoral cumprirá integralmente o disposto nos referidos dispositivos.

No mesmo sentido, o art. 3º do PDS prevê que, a partir das eleições gerais de 2018, no processo de votação eletrônica nas eleições brasileiras, toda e qualquer urna eletrônica contará com dispositivo de impressão do registro de

cada voto, sendo este depositado, de forma automática e sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado. Relembra ainda os termos da Lei das Eleições, no sentido de que o processo de votação não será concluído até que o eleitor confirme a correspondência entre o teor de seu voto e o registro impresso exibido pela urna eletrônica. O § 2º desse art. 3º ressalta que não será admitido o cumprimento parcial ou gradual do disposto na Lei das Eleições, quanto à obrigatoriedade do voto impresso.

O art. 4º da proposição reza que a inobservância do Decreto Legislativo que dela resultar acarretará a nulidade do voto eletrônico cujo registro não tenha sido impresso para conferência do eleitor, por ilegalidade decorrente do descumprimento dos dispositivos legais acima citados, e a consequente repetição da votação na urna respectiva segundo as regras do voto por cédula física, nos termos dos arts. 82 a 89 da Lei nº 9.504, de 1997. Estabelece, ainda, que o descumprimento de tais normas caracterizará ato de improbidade administrativa que atenta contra o princípio da legalidade, nos termos do art. 11, *caput*, e incisos I e II da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

Em robusta justificação, o eminent autor recorda que a exigência de impressão do voto foi prevista em 2015, mediante projeto aprovado pelo Congresso Nacional que, não obstante tenha sido objeto de voto presidencial, teve esse mesmo voto derrubado pela maioria absoluta das duas Casas do Congresso Nacional, nos termos constitucionais. Declara, assim, que a soberania popular, pela voz do Poder Legislativo, se expressou sem margem a dúvidas no sentido de que o voto impresso deve ser integralmente implementado.

O Senador Lasier Martins relembra que, apesar dessa realidade, a Justiça Eleitoral tem declarado que não poderá cumprir integralmente a lei do voto impresso, por dificuldades de ordem técnica e operacional, tendo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) informado que apenas uma pequena fração das urnas receberá a implementação do voto impresso em 2018 e que haverá uma ampliação gradual do número de urnas atendidas pela sistemática ao longo das eleições futuras. O autor do PDS defende, contudo, que dificuldades técnicas ou operacionais não autorizam o descumprimento da lei no Brasil e que a lei do voto impresso não prevê a sua execução gradual, sendo que tal gradação, para ser realizada, deveria ser expressamente prevista pela lei.

A justificação ressalta ainda que uma lei que entra em vigor no Brasil tem efeito imediato e geral, consoante o art. 6º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, bem como que a atividade administrativa da Justiça Eleitoral, ao organizar as eleições, é subordinada à lei, não cabendo ao administrador público deixar de cumprir a norma legal em razão de argumentos metajurídicos, como

SF/18198.03173-79

insuficiência de recursos, sob pena de ser responsabilizado pela inobservância da lei, inclusive por improbidade administrativa, ante a ofensa ao princípio da legalidade.

Argumenta o autor, ademais, haver ausência de estudos que fundamentem a estimativa de custos alegado pela Justiça Eleitoral para a implantação do voto impresso (cerca de R\$ 2 bilhões de reais) e sustenta, de qualquer modo, que a transparência total do pleito eleitoral não tem preço, relembrando ainda que, em um Estado de Direito, ninguém se escusa de cumprir a Lei, nem mesmo os governantes.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, inciso I, e inciso II, alínea *d*, do Regimento Interno desta Casa, compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade das matérias que lhe são submetidas, bem como emitir parecer, quanto ao mérito, sobre os temas de competência da União, especialmente sobre Direito Eleitoral.

A proposição atende plenamente aos requisitos de **constitucionalidade**. Conforme o art. 22, inciso I, e o art. 48, ambos da Constituição Federal (CF), compete ao Parlamento Federal dispor sobre Direito Eleitoral. Além disso, a Carta Magna expressa ser da competência exclusiva do Congresso Nacional zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes (art. 49, inciso XI, CF). Desse modo, caso outro Poder edite normas ou adote condutas que representem desrespeito às leis regularmente aprovadas pelo Parlamento, estará configurada a ofensa à competência do Poder Legislativo, a qual deve ser preservada pela edição de um decreto legislativo, espécie normativa utilizada para veicular as matérias da competência exclusiva do Congresso Nacional, conforme esclarece o art. 213, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal.

Vale dizer que o inciso XI do art. 49 da Constituição representa dispositivo de suma importância para o respeito às competências do Congresso Nacional. Conforme já afirmou o Ministro aposentado do STF Ayres Britto, na ADI 3059 MC/RS, tal dispositivo atribui ao Parlamento o poder de “vigília dos atos normativos dos demais Poderes”. Trata-se de um verdadeiro controle político de constitucionalidade que o Poder Legislativo pode exercer em relação aos atos normativos dos demais Poderes, quando as ações destes representarem ofensa à competência legislativa daquele.

É de se notar que o inciso XI do art. 49 é competência mais ampla que a vazada no inciso V do mesmo artigo, que atribui ao Congresso Nacional poder para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. No caso do inciso

SF/18198.03173-79

XI, a Lei Maior deixa em aberto qual a ação concreta que o Parlamento pode adotar para zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes. Tal ação pode ser a sustação do ato do outro Poder, como foi o caso do Decreto Legislativo nº 424 de 2013, que sustou a Resolução do TSE nº 23.389, de 9 de abril de 2013, que alterava o número de Deputados Federais por Estado para as eleições de 2014, mas pode ser também outro tipo de conduta, como a proposta pelo presente PDS, que apenas pretende exigir que a Justiça Eleitoral cumpra uma lei regularmente aprovada pelo Congresso Nacional.

A professora Anna Cândida da Cunha Ferraz, em comentário ao inciso XI do art. 49 da Constituição, que consta do livro *Comentários à Constituição do Brasil*, obra organizada por juristas como J. J. Canotilho, Lenio Streck, Gilmar Mendes e Ingo Sarlet, e publicada pelas editoras Saraiva e Almedina, assinala, com propriedade:

(...) **O Poder dotado de uma atribuição deve dispor dos meios para preservá-la.** Nesse sentido, Ferreira Filho, (*Comentários à Constituição de 1988*, vol. 2, São Paulo, Saraiva, 1992, p. 27) entende que o exercício dessa atribuição emanava, implicitamente, da atribuição de competências legislativas próprias do Poder Legislativo, porquanto **o titular de uma competência pode e deve zelar pela preservação dela.**

Para o professor Ives Gandra da Silva Martins, o inciso XI do art. 49 é uma “*determinação imposta pelo constituinte (poder-dever) ao Legislativo de não permitir que outros Poderes (Executivo e Judiciário) legislem em seu lugar*”. O eminentíssimo jurista defende, inclusive, que tal dispositivo permitiria que o Congresso até mesmo contestasse decisões judiciais que representassem invasão de competência legislativa¹. O projeto ora em análise não chega a tal ponto, exigindo apenas o cumprimento da lei vigente na atuação administrativa da Justiça Eleitoral, mas a posição de Ives Gandra mostra como pode ser ampla a discussão sobre o alcance da missão do Parlamento de proteger sua competência legislativa.

Nem se alegue que o PDS em tela poderia representar ofensa ao princípio da separação dos Poderes, ao exarar determinação à Justiça Eleitoral, que estaria apenas regulamentando o tema, no exercício de suas competências constitucionais e legais. Isso porque a competência do Congresso para zelar pela preservação de sua competência legislativa é **norma constitucional originária** e, portanto, parte inerente do sistema brasileiro de freios e contrapesos (*checks and balances*) entre os Poderes. Conforme o art. 2º da Lei Magna, os Poderes Legislativo, o Executivo e o Judiciário não são apenas independentes, mas também **harmônicos** entre si, sendo o sistema constitucional de freios e contrapesos justamente o mecanismo que promove

¹ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Em defesa do Congresso Nacional. In: **Exercício de cidadania**. São Paulo: Lex Magister, 2007.

SF/18198.03173-79

essa harmonia, ao permitir que um Poder controle o outro, quando este exorbitar de suas atribuições constitucionais ou invadir competência de outro Poder. Além disso, não é demais lembrar que o poder normativo da Justiça Eleitoral, por ser atividade de caráter infralegal, não pode contrariar a própria lei que pretende regulamentar.

Não obstante as considerações acima, o TSE, ao disciplinar a norma legal do voto impresso, mediante a Resolução nº 23.521, de 18 de março de 2018, que *regulamenta os procedimentos nas seções eleitorais que utilizarão o módulo impressor nas eleições de 2018*, sinalizou que a Lei não será integralmente cumprida em 2018. Eis o que diz o art. 4º da referida Resolução:

Art. 4º O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) determinará, até 13 de abril de 2018, a **quantidade mínima de seções com voto impresso** em cada Unidade da Federação (UF).

§ 1º Caberá aos tribunais regionais eleitorais (TREs) determinar **quais Municípios, zonas e seções terão o voto impresso** implementado, considerando as diretrizes que forem expedidas pelo TSE.

§ 2º As seções **nas quais haverá a impressão do voto** serão cadastradas no Sistema Elo, no âmbito de cada TRE, no período de 23 de julho a 31 de agosto de 2018.

§ 3º Nas eleições de 2018, o RIV [*Registro Impresso do Voto*], **onde for adotado**, será utilizado exclusivamente em urnas eletrônicas modelo UE2015.

§ 4º A Justiça Eleitoral dará ampla divulgação à quantidade de seções com voto impresso e respectivos locais onde serão instaladas por UF.

Como se não bastasse a edição de tal norma, os representantes do TSE também já reconheceram publicamente, inclusive em audiência pública realizada na CCJ desta Casa, em 13/3/2018, que a Justiça Eleitoral não irá cumprir a Lei Nacional, executando a implantação de voto impresso em apenas algumas poucas urnas, em face de alegadas dificuldades de ordem operacional. Torna-se claro, assim, que, a depender da decisão do TSE, poucas seções eleitorais serão objeto de impressão do voto.

Ora, como argumenta o eminentíssimo Senador Lasier Martins, na substancial justificação da iniciativa, a administração pública brasileira rege-se pelo princípio da legalidade, consoante expressa definição constitucional, solenemente inscrita no *caput* do art. 37 da Carta Magna, não sendo lícito ao administrador público, portanto, deixar de cumprir a lei. Não é diferente o entendimento do nosso Supremo Tribunal Federal (STF). Observe-se o que decidiu nossa Corte Máxima, a respeito de matéria assemelhada:

A administração pública submete-se ao princípio da legalidade, sobrepondo-se ao regulamento a lei em sentido formal e material. (...) Consoante dispõe o inciso II do art. 141 da Lei 8.112/1990, viabilizando o salutar duplo grau administrativo, cumpre à autoridade de hierarquia imediatamente inferior às mencionadas na cabeça do artigo, entre as quais os

SF/18198.03173-79

presidentes dos tribunais federais, impor a suspensão do servidor quando ultrapassado o período de trinta dias. **Inconstitucionalidade do Regulamento da Secretaria do Supremo, que, ao prever a autoria da sanção pelo dirigente maior do Tribunal, fulminando a revisão do ato, versa limitação conflitante com a lei de regência.** (MS 28033, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 23-4-2014, p. DJE de 30-10-2014.)

Cuidava-se, no caso, de questionamento sobre a constitucionalidade de um ato administrativo regulamentar do próprio órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, o STF, o qual instituía norma em desacordo com a lei de regência da matéria. Na espécie, **decidiu o Supremo Tribunal que o Poder Judiciário, no âmbito administrativo, ao editar seus regulamentos, está circunscrito de forma estrita ao cumprimento da lei em sentido formal e em sentido material, não podendo proceder de outra maneira.**

Não há tampouco óbices ao projeto quanto aos requisitos de **juridicidade e regimentalidade**. Do mesmo modo, a proposição vem escrita em **boa técnica legislativa**, nos termos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

No **mérito**, não há dúvidas de que o projeto merece aprovação. O não cumprimento de uma lei regularmente aprovada pelo Congresso Nacional retira a autoridade do órgão legislativo. Além disso, a lei do voto impresso, embora vetada pela Presidente da República, foi confirmada pela maioria absoluta das duas Casas do Congresso, tendo o veto sido derrubado e ficando demonstrada, portanto, a vontade do povo, por seus representantes eleitos, de ver o voto impresso implantado no Brasil. Nesse sentido, conforme ressaltado pelo autor, a competência do Congresso Nacional, de zelar pela preservação de sua competência legislativa realiza o princípio essencial do regime democrático. É certo, por outro lado, que a transparência total do pleito eleitoral não tem preço para uma democracia.

Conforme consta da justificação, a lei do voto impresso deve ser integralmente cumprida, sem que possa o intérprete criar subterfúgios para sua implantação gradual, sob argumentos técnicos ou operacionais, sob pena de, no futuro, outros alegaram motivos de mesma natureza para deixarem de cumprir as leis no Brasil e, com isso, iniciarem a ruína de nossa democracia. Pensar de outro modo seria autorizar, no futuro, outros a descumprirem as leis no Brasil por motivos semelhantes.

Frise-se que o eleitor não levará o voto impresso para casa nem terá contato com a impressão, que ficará protegida em uma janela inviolável, apenas para a conferência do voto pelo eleitor. Então não haverá voto de cabresto nem violação do sigilo do voto nas eleições.

SF/18198.03173-79

No tocante à questão técnica relativa à implantação do sistema de voto impresso nas urnas eletrônicas, não se trata de novidade enfrentada pelo administrador eleitoral. Em janeiro de 2002, nove meses antes das eleições gerais daquele ano, foi sancionada a Lei nº 10.408, de 10 de janeiro de 2002, que previa a implantação do voto impresso conferível pelo eleitor nas urnas eletrônicas. Pelo princípio da anualidade eleitoral (art. 16 da CF/88), essa lei só surtiria efeitos a partir das eleições municipais de 2004.

No entanto, a Justiça Eleitoral decidiu fazer testes com o sistema de impressão de votos já nas eleições de 2002 e, em apenas nove meses, projetou, desenvolveu, licitou, produziu e testou cinquenta mil novas urnas modelo UE2002 e vinte mil novas impressoras, denominadas por Módulo Impressor Externo (MIE), que foram usadas em 19.233 seções eleitorais espalhadas pelo Brasil em 2002. Por esse caso, fica claro que o prazo de três anos, concedido pelo art. 12 da Lei 13.165, de 2015, é mais do que suficiente para a implantação do sistema de voto impresso conferível pelo eleitor, prescrito pelo art. 59-A da Lei 9.504, de 1997.

A implantação do voto impresso nas urnas eletrônicas tem por finalidade atender o princípio da publicidade e da transparência no processo eleitoral, permitindo que tanto eleitores como fiscais dos partidos políticos possam conferir e fiscalizar com recursos próprios os documentos que registram os votos e sua apuração, eliminando a dependência do registro digital do voto e da apuração eletrônica dos votos, que não conferem transparência ao processo eleitoral.

Cite-se ainda que o art. 221, II, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), estabelece que é anulável a votação quando o direito de fiscalizar for negado ou sofrer restrição. Se se negar a cumprir a lei do voto impresso, a Justiça Eleitoral atrairá a incidência desse dispositivo, pois um dos objetivos da impressão do voto é justamente ampliar a possibilidade de fiscalização da votação.

Propomos apenas um pequeno aperfeiçoamento ao projeto. O *caput* do art. 4º prevê que a inobservância do futuro Decreto Legislativo acarretará a nulidade do voto eletrônico não impresso e a consequente repetição da votação por cédula física. Para evitar interpretações de que a votação seja considerada nula nesse caso, sugerimos deixar claro que, verificada previamente a impossibilidade de impressão do voto, seja desde logo utilizada a cédula física.

Em conclusão, ressaltamos que o Congresso Nacional, ao zelar por suas prerrogativas, não apenas exerce um poder, mas sim um verdadeiro dever constitucional, em prol do regime democrático. Nesse sentido, o não cumprimento de uma lei regularmente aprovada pelo Congresso Nacional demonstra a pertinência da aprovação de um Decreto Legislativo para evitar



SF/18198.03173-79

seu descumprimento e, nos termos do inciso XI do art. 49 da Carta Magna, zelar pela preservação da competência legislativa do Congresso Nacional em face da atuação de outros Poderes.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa** do Projeto de Decreto Legislativo nº 21 de 2018, e, no mérito, pela sua **aprovação**, com a emenda a seguir.

EMENDA N° – CCJ

Dê-se a seguinte redação ao *caput* do art. 4º do Projeto de Decreto Legislativo nº 21 de 2018:

“**Art. 4º** Para evitar a nulidade do voto eletrônico cujo registro não seja impresso, por ilegalidade decorrente do descumprimento do art. 59-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e do art. 12 da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, deverá a Justiça Eleitoral, em caso de impossibilidade técnica da observância deste Decreto Legislativo, promover a votação, nas respectivas seções eleitorais, segundo as regras do voto em cédula física, nos termos dos artigos 82 a 89 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, de modo a garantir a ampla fiscalização da votação, conforme os artigos 131, 132 e 221, II, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral).

”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/18198.03173-79