

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2021

Susta a aplicação do disposto no art. 254 da Resolução nº 23.669, de 2021, do Tribunal Superior Eleitoral, nos termos do art. 49, V e XI, da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica sustada, nos termos do art. 49, V e XI, da Constituição Federal, a aplicação do disposto no art. 254 da Resolução nº 23.669, de 2021, do Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de decreto legislativo tem o objetivo de sustar a aplicação do disposto no art. 254 da Resolução nº 23.669, de 2021, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

O art. 254 da Resolução nº 23.669, de 2021, assim dispõe:

Art. 254. Nas Eleições 2022, no dia da eleição, todas as unidades da federação, sem exceção, observarão o mesmo horário oficial de Brasília.

Como vemos, o art. 254 em tela estabelece que nas eleições de 2022 todas as unidades da Federação observarão o horário oficial de Brasília.

Ocorre que esse dispositivo é ilegal, além de ser inadequado e inoportuno quanto ao seu mérito, pois se implementado provocará grande confusão no dia da votação, em especial no Estado do Acre.



SF/22376.44540-83

Com efeito, pelo disposto no artigo em questão, nas eleições de 2022 a votação no Estado do Acre está prevista para se iniciar às 6:00 (seis) horas da manhã e o encerramento da votação está previsto para as 15:00 (quinze horas), em pleno meio da tarde, quando ocorre o maior afluxo de eleitores às seções eleitorais para exercer o seu direito de voto.

Uma tal mudança pode provocar tamanha abstenção que deslegitimará o pleito eleitoral, com graves consequências para a nossa democracia.

Da ilegalidade do art. 254 da Resolução nº 23.669, de 2021, do TSE

Cabe relevar que o art. 254 da Resolução nº 23.669, de 2021, é ilegal porque contraria frontalmente o disposto no art. 144 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), combinado com o disposto no art. 2º do Decreto nº 2.784, de 18 de junho de 1913, que *determina a hora legal* no Brasil.

O art. 144 do Código Eleitoral estabelece:

Art. 144. O recebimento dos votos começará às 8 (oito) e terminará, salvo o disposto no art. 153, às 17 (dezesete) horas.

Portanto, de acordo com o disposto no art. 144 do Código Eleitoral, nas eleições realizadas no Brasil o eleitor pode exercer o seu direito de voto no período compreendido entre 8 (oito) e 17 (dezesete) horas, salvo o disposto no art. 153, que prevê a prorrogação do horário final da votação para além das 17 horas, para garantir o direito de voto dos eleitores já presentes na seção eleitoral nesse horário e que estiverem aguardando a vez de votar.

Por outro lado, cabe ponderar que a divisão do território brasileiro em quatro fusos horários para fins de determinação da hora legal no País está estabelecida em lei, desde o ano de 1913, quando foi editado o Decreto nº 2.784, de 18 de junho daquele ano (decreto recepcionado com força de lei ordinária pela Constituição Federal de 1988) e que assim dispõe no seu art. 2º:

Art. 2º O território da República fica dividido, **no que diz respeito à hora legal**, em quatro fusos distintos:

a) **o primeiro fuso**, caracterizado pela hora de Greenwich 'menos duas horas', compreende o arquipélago Fernando de Noronha e a ilha da Trindade;

b) **o segundo fuso**, caracterizado pela hora de Greenwich 'menos três horas', compreende o Distrito Federal e os Estados do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina, do Paraná, de São Paulo, do Rio de Janeiro, de Minas Gerais, do Espírito Santo, de Goiás, do Tocantins, da Bahia, de Sergipe, de Alagoas, de Pernambuco, da Paraíba, do Rio Grande do Norte, do Ceará, do Piauí, do Maranhão, do Pará e do Amapá; [\(Redação dada pela Lei nº 12.876, de 2013\)](#)

c) **o terceiro fuso**, caracterizado pela hora de Greenwich 'menos quatro horas', compreende os Estados de Mato Grosso, de Mato Grosso do Sul, de Rondônia e de Roraima e a parte do Estado do Amazonas que fica a leste da linha que, partindo do Município de Tabatinga, no Estado do Amazonas, segue até o Município de Porto Acre, no Estado do Acre [\(Redação dada pela Lei nº 12.876, de 2013\)](#)

d) [\(revogada\)](#). [\(Redação dada pela Lei nº 11.662, de 2008\)](#)

e) **o quarto fuso**, caracterizado pela hora de Greenwich 'menos cinco horas', compreende: [\(Incluído pela Lei nº 12.876, de 2013\)](#)

1. o Estado do Acre; [\(Incluído pela Lei nº 12.876, de 2013\)](#)

2. a parte do Estado do Amazonas que fica a oeste da linha fixada na alínea 'c'. [\(Incluído pela Lei nº 12.876, de 2013\)](#)

Portanto, como visto, a definição da hora legal no território nacional está determinada em lei ordinária, que não pode ter a sua aplicação afastada por ato infralegal, como é o caso resolução do TSE que regulamenta as eleições.

Releve-se, ainda mais, que durante os quase 60 (sessenta) anos de vigência do Código Eleitoral e das diversas eleições que ocorreram durante todo esse período, o entendimento consensual, tanto do TSE, como dos demais atores do processo eleitoral, tem sido o de que o horário de votação determinado no art. 144 do Código deve observar o fuso horário que vigora em cada local.

Nenhuma resolução do TSE antes editada contrariou esse entendimento. E a antecipação do início da votação em uma hora (sem contrariar os diversos fusos horários), que foi adotada para as eleições municipais de 2020, em função da pandemia de coronavírus, requereu a autorização prévia do Congresso Nacional, mediante a aprovação da Emenda Constitucional nº 107, de 2 de julho de 2020.

Ressalve-se, a propósito, que não se trata aqui de questionar a competência da Corte Superior Eleitoral para editar resoluções destinadas a regulamentar o processo eleitoral. Tal competência encontra-se expressa e explicitamente posta, v.g., no parágrafo único do art. 1º do Código Eleitoral e no art. 105, *caput*, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

Trata-se, sim, de atentar para o fato de que, no caso em questão, houve exorbitação do poder regulamentar do Tribunal, que não pode contrariar a lei.

E sobre a vinculação do poder regulamentar à lei cabe a lição de Pinto Ferreira:

(...) O regulamento só vale dentro da lei, conforme a lei, segunda a lei, devendo tão-somente indicar o modo de determinar a observação da lei, que deve regulamentar.
(Comentários à Constituição Brasileira, Ed. Saraiva, 3º, volume, p. 552)
(Grifamos).

Logo, como se vê, no direito brasileiro o regulamento não pode ir além da lei, nem, por outro lado, contrariá-la.

A propósito, recordemos aqui o artigo do Estatuto Magno que arrola as competências privativas do Presidente da República, entre as quais a de expedir decretos para a fiel execução das leis (art. 84, IV, *in fine*):

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....
IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua **fiel execução**;
.....

Atente-se para a expressão **fiel execução**, que dá a medida certa do comando constitucional no sentido de que é vedado ao poder regulamentar contrariar ou inovar a lei.

E se a CF assim estabelece no que diz respeito ao poder regulamentar do Presidente da República, não há razão pela qual a mesma regra não deva ser aplicada no tocante ao poder regulamentar em geral, inclusive o do TSE.

Destarte, sobressai que a norma contida no art. 254 da Resolução ora impugnada adentrou seara reservada pela CF ao Congresso Nacional, nos termos do previsto no art. 48, *caput* combinado com o art. 22, I.

Decreto legislativo do Congresso Nacional pode sustar ato normativo do TSE que exorbite do poder regulamentar

Uma vez constatado que a norma impugnada efetivamente incorre em ilegalidade perante o art. 144 do Código Eleitoral combinado com o art. 2º do Decreto nº 2.784, de 1913, resta examinar se decreto legislativo do Congresso Nacional pode sustar tal espécie de norma.

A Constituição Federal atribui a diferentes órgãos o exercício das funções do Estado. Assim, cabe ao Congresso Nacional exercer o Poder Legislativo (art. 44, *caput*); ao Presidente da República, auxiliado pelos Ministros, cumpre exercer o Poder Executivo (art. 76); e aos órgãos arrolados no art. 92 cabe exercer o Poder Judiciário.

Assim, em regra, cabe à Presidência da República regulamentar as leis, consoante previsto no art. 84, IV, da Constituição. Mas, excepcionalmente, o poder regulamentar pode caber a outros órgãos.

E no que diz respeito especificamente às leis que normatizam as eleições, o poder de regulamentá-las cumpre ao TSE, uma vez que é esse o órgão responsável por administrar todo o processo eleitoral.

E, neste ponto, cabe ponderar; o ato que ora discutimos não é decisão judicial. Note-se bem: quando o TSE edita instruções para as eleições o Tribunal não atua como órgão judicial, mas sim como órgão responsável pela administração do processo eleitoral.

Aliás, é por essa – e só por essa – razão que o Código Eleitoral atribui competência ao TSE para expedir as instruções necessárias à sua execução.

Destarte, resoluções do TSE regulamentando as leis eleitorais são espécies de atos que, a rigor, seriam da competência do Poder Executivo, ao qual em regra, como visto acima, cumpre regulamentar as leis (art. 84, IV, da CF), mas por circunstâncias de nossa história institucional que

remontam à Revolução de 1930, desde o nosso primeiro Código Eleitoral, de 1932, tal atribuição foi conferida ao TSE.

De outra parte, cabe reconhecer que a competência em matéria de controle de legalidade é, precipuamente, do Poder Judiciário (v.g. art. 102, I, 'd'; art. 105, I, 'b', ambos da CF). Não obstante, há exceções a essa regra geral, como a contida no inciso V do art. 49 da Lei Maior, que dispõe:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....
V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do Poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Como se pode verificar, o art. 49, V, da Constituição Federal, confere ao Congresso Nacional atribuição que, em regra, se insere na competência do Poder Judiciário.

Por outro lado, a referência ao Poder Executivo no art. 49, V, se deve ao fato de que, em regra, é esse Poder quem regulamenta as leis. Novamente cabe lembrar o disposto no art. 84, IV, da CF.

Não obstante, se o ato normativo que exorbitou do poder regulamentar excepcionalmente é da competência de outro Poder, nos parece certo que, igualmente, se aplica o disposto no art. 49, V, do Estatuto Magno.

Dessa forma, se a CF prevê a sustação de ato normativo oriundo do poder regulamentar do Presidente da República, a mesma regra deve ser aplicada no tocante ao poder regulamentar do TSE. Vale aqui recordar, a propósito, brocardo que Miguel Reale afirma permanecer atual: *Ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio* (onde a razão da lei é a mesma, igual deve ser a disposição) (Cf. Lições Preliminares de Direito, Ed. Saraiva, 1991, 18ª edição, p. 315).

Assim, o art. 49, V, da Lei Maior deve ser aplicado extensivamente ao caso ora analisado, não sendo nem mesmo necessário recorrer à analogia. Ainda não lição de Miguel Reale:

...o pressuposto do processo analógico é a existência reconhecida de uma lacuna na lei. **Na interpretação extensiva, ao contrário, parte-se da admissão de que a norma existe, sendo suscetível de ser aplicada ao caso, desde que estendido o seu**

entendimento além do que usualmente se faz. (idem, ibidem, p. 295).

Tal entendimento é, de outra parte, fortalecido pelo disposto no art. 49, XI, da Lei Maior, que dispõe:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....

XI – zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

Como se vê, o art. 49, XI, da Lei Maior, declara caber ao Congresso Nacional zelar pela preservação de sua competência legislativa **em face da atribuição normativa dos outros Poderes**, onde se incluem tanto o Poder Executivo quanto o Judiciário.

Recorde-se que as normas constitucionais não se interpretam isoladamente, mas na relação de pertinência que mantêm umas com as outras. Na lição autorizada de Celso Bastos, o primeiro dos princípios entre os que requerem observação obrigatória na interpretação da Constituição é o da sua **unidade**:

É necessário que o intérprete procure as recíprocas implicações de preceitos e princípios, até chegar a uma vontade unitária na Constituição. Ele terá de evitar as contradições, antagonismos e antinomias. (Cf. Comentários à Constituição do Brasil, Ed. Saraiva, 1º volume, 1988, p.348).

Desprezar essas lições de interpretação constitucional levaria à conclusão de que o Congresso Nacional pode sustar atos normativos do Poder Executivo que desbordam do Poder regulamentar, mas não pode sustar a **mesma espécie** de atos oriundos do Poder Judiciário, o que seria um evidente contrassenso.

Essa a justificação que fazemos desta nossa iniciativa.

Em face da relevância do aqui exposto e em razão da urgência da matéria, solicitamos às Senhoras Senadoras e aos Senhores Senadores o necessário apoio para a aprovação do presente projeto de decreto legislativo.

Sala das Sessões,

Senador SÉRGIO PETECÃO



SF/22376.44540-83