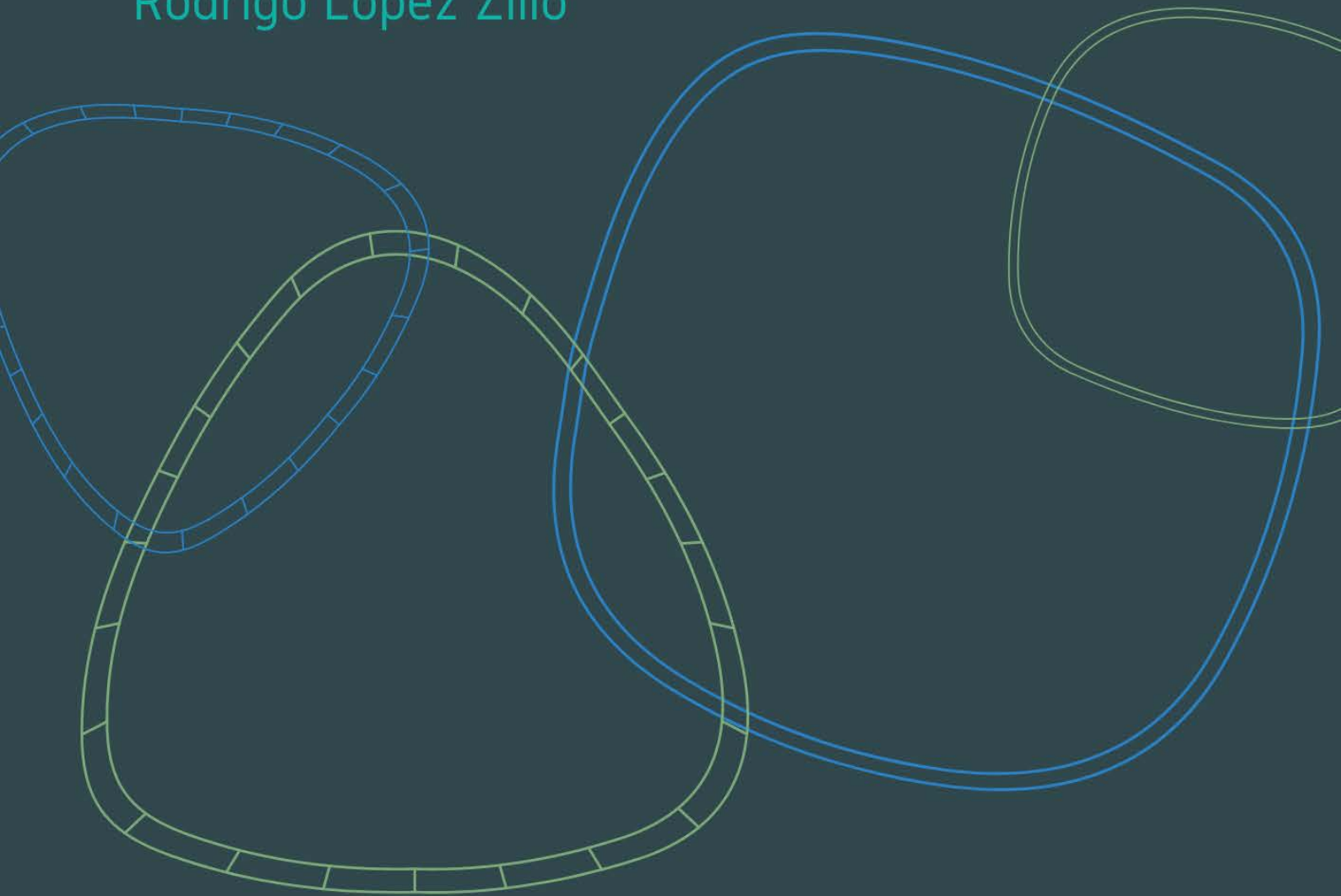


Artigo:

Breves observações sobre o projeto do novo Código Eleitoral

Rodrigo López Zilio



Online First Publication

REVISTA DO TRE-RS

Ano 26 | N. 50 | Janeiro/Junho de 2021



Breves observações sobre o projeto do novo Código Eleitoral¹

Rodrigo López Zilio²

A reforma da legislação eleitoral, ao longo dos últimos anos, sempre foi uma pauta necessária nas discussões da sociedade civil e do parlamento. A sistematização das leis eleitorais, esparsas em diplomas normativos diversos, ganhou adesão nos debates acadêmicos como uma convergência necessária. Daí que é digno de elogio que o Congresso Nacional tenha aberto espaço para trabalhar pelo aperfeiçoamento do sistema normativo político-eleitoral. Também é uma feliz coincidência que a relatora desse projeto de lei tenha sido uma Deputada Federal (Margarete Coelho - PP/PI) com extrema afinidade e notório conhecimento da matéria, e que ela tenha contado com um qualificado grupo de eleitoralistas para auxiliar nessa árdua tarefa. O resultado inicial produzido pelo grupo de trabalho da reforma eleitoral - que condensa leis de natureza distinta e resoluções do TSE em um único texto legislativo contendo doze livros e com quase mil artigos - é um trabalho de fôlego, e, justamente pela sua extensão, torna-se indispensável avançar tanto na pluralidade como no próprio amadurecimento do debate. Vale dizer, um arcabouço normativo que tenha a pretensão de harmonizar e sistematizar as mais diferentes leis eleitorais e partidárias deve ser corretamente absorvido pela comunidade jurídico eleitoral, para além de ser aberto às mais diversas contribuições da sociedade civil organizada.

Tendo por base essas premissas iniciais é quase uma imprudência apontar, de plano, aspectos legislativos que chamam a atenção nessa macrorreforma. No entanto, por força da indiscutível relevância do tema, acredita-se que toda a forma de incrementar esse debate é válida e, desse modo, correndo o risco de conclusões inexatas, passa-se a fazer breves e rápidas anotações sobre a minuta do projeto do novo Código Eleitoral que foi apresentado no último dia 23 de junho ao presidente da Câmara dos Deputados³ - apontando suas novidades, avanços e possíveis retrocessos.

Em primeiro plano, destacam-se algumas novidades que foram objeto de regulamentação nesse projeto de lei como, exemplificativamente, a auditoria informática eleitoral, a observação eleitoral nacional e internacional, as consultas e iniciativas populares, a criação da Defensoria Pública Eleitoral, além de um tópico sobre tutela provisória (de urgência e de evidência) e do cumprimento das decisões judiciais que importem anulação das eleições nas eleições majoritárias e proporcionais.

Também é claro evidenciar que o projeto normativo trouxe uma mudança relevante no calendário eleitoral, antecipando o prazo das convenções partidárias para a escolha dos

¹ Artigo concluído em 30 de junho de 2021.

² Mestre em Direito. Promotor de Justiça. Membro auxiliar da Procuradoria-Geral Eleitoral (2019/2021). Professor de Direito Eleitoral. Autor de livros e artigos jurídicos sobre a matéria eleitoral. Email: rlzilio@mprs.mp.br

³ <https://congressoemfoco.uol.com.br/eleicoes-2022/grupo-trabalho-reforma-eleitoral-lira/>

candidatos (fixando-as entre 10 a 25 de maio, ao invés de 20 de julho a 05 de agosto) e do registro das candidaturas (passando de 15 de agosto para 01º de junho), mas mantendo inalterada a data do início da propaganda eleitoral (após 15 de agosto). Essa nova cronologia, é certo afirmar, tenciona conferir maior segurança jurídica e estabilidade no julgamento dos registros de candidatura, evitando que candidatos ainda ostentem a condição de *sub judice* no dia da eleição – o que importa prejuízo também para o eleitor, que fica privado de saber a qualidade jurídica do voto exarado (se válido ou nulo). Nesse contexto, o critério de ampla liberdade na antecipação dos debates políticos, com requisitos mais rigorosos para a configuração de propaganda eleitoral antecipada (que passa a exigir a demonstração do custo da publicidade), tenciona tornar mais rarefeita a judicialização nessa fase específica do calendário eleitoral.

Outra clara opção do projeto de reforma foi um redesenho do modelo de governança da Justiça Eleitoral brasileira, com uma evidente limitação de suas funções e atribuições já classicamente reconhecidas. Desse modo, pretende-se limitar a atuação da Justiça Eleitoral, o que pode ser demonstrado pela exclusão do poder consultivo dos tribunais eleitorais (art. 79) e pela restrição da sua função regulamentar – com a previsão a possibilidade de o Congresso Nacional sustar regulamentação do TSE que exorbite os limites e atribuições materiais previstas em lei (art. 132, §1º).

É inegável, por outro lado, que o presente projeto de lei apresenta inúmeros pontos positivos, que devem ser necessariamente destacados (até mesmo porque, ao final, esse é – ou deve ser – o escopo de toda reforma legislativa). A racionalização da parte relativa ao direito penal eleitoral é, *a priori*, um ponto a ser louvado. De quase uma centena de tipos penais (a grande maioria defasada e sem qualquer aplicação prática), passa-se a um total de 16 crimes eleitorais⁴, o que revela uma renovação que converge com a ideia de um direito penal fragmentário e, sobretudo, útil e eficaz. Nesse cenário, assinala-se que os crimes contra a honra e de falsidade não têm mais previsão como infrações penais eleitorais, sendo doravante condutas puníveis pelo Código Penal (e, pois, processadas e julgadas pela justiça comum), ressaltando-se apenas os crimes de falsificação de resultado (art. 931) e falsa identidade eleitoral (art. 932). Nada obstante esse aspecto positivo, chama a atenção algumas insuficiências legislativas como, por exemplo, a pena máxima em abstrato do crime de “caixa dois” (art. 928. Doação, recebimento ou utilização de recursos sem contabilização;

⁴ São previstos os seguintes crimes eleitorais: Inscrição fraudulenta de eleitor; divulgação de fatos inverídicos; impedir ou inutilizar propaganda eleitoral; pesquisa eleitoral fraudulenta; corrupção eleitoral ativa; corrupção eleitoral passiva; extorsão eleitoral; constrangimento ilegal eleitoral; uso eleitoral de recursos administrativos; doação, recebimento ou utilização de recursos sem contabilização; apropriação de recursos públicos destinados à campanha eleitoral; interferência na urna eletrônica ou sistema de dados; falsificação de resultado; falsa identidade eleitoral; violação do sigilo de voto ou da urna; destruição de urna eleitoral.

pena máxima de 04 anos) ser inferior à atual pena do crime de falsidade ideológica eleitoral (art. 350 do CE; pena máxima de 05 anos) – e passível, em tese, do benefício do acordo de não persecução penal (art. 28-A do CPP) –, ainda que a pena mínima abstrata do novo tipo do art. 928 (dois anos) seja superior à do atual artigo 350 do CE (um ano) – o que é critério de vedação para a suspensão condicional do processo. Outro ponto a ser destacado é a descriminalização do transporte irregular de eleitores – que passa a ser infração cível, punida com multa entre R\$ 5.000,00 a R\$ 100.000,00 sem prejuízo de apuração na forma de abuso de poder (art. 240, §2º) – e dos crimes no dia da eleição previstos no art. 39, §5º, da LE, entre os quais a propaganda boca de urna, – que passam a ser igualmente infração cível punível com multa entre R\$ 5.000,00 a R\$ 30.000,00 (art. 614, §1º). Neste ponto, conquanto tenha dispensado tratamento de infração cível para essas duas condutas, o projeto não estabeleceu prazo para o ajuizamento destas representações – sendo manifestamente insuficiente a adoção do atual entendimento do TSE, que aponta como termo final a data da eleição, para as infrações de propaganda irregular e correlatas. Por fim, sobre esse tema, além de manter a (discutível) imunidade eleitoral (art. 616), atualmente regulada pelo art. 236 do CE, mesmo que com prazos mais reduzidos (3 dias antes da eleição para os eleitores e 10 dias para os candidatos), o projeto prevê que o TSE passa a ter competência criminal originária (art. 119, inciso I, XIV) – regra de discutível constitucionalidade⁵ diante da redação do art. 105 da CFRB.

Também são inegáveis pontos positivos do projeto a uniformização e racionalização dos prazos de desincompatibilização (art. 177), a previsão dos princípios fundamentais (art. 2º), bem como das prerrogativas dos eleitores (art. 17). Igualmente a regulamentação das candidaturas coletivas (art. 198) parece ser um passo relevante na temática do estatuto jurídico das elegibilidades, na medida em que consolida normativamente uma realidade fática inafastável, conquanto certo receio com possível indução em erro⁶ ao eleitorado na previsão de *“participação dos co-candidatos na propaganda eleitoral, com o respeito aos limites e regras previstas neste Código”*.

O livro que trata da propaganda política, por certo, também apresenta avanços bastante consideráveis em relação ao até então traçado pelo atual ordenamento jurídico brasileiro. Em síntese, o projeto acolhe inúmeros dispositivos que foram introduzidos em instruções normativas do TSE⁷, ressuscita a propaganda partidária gratuita, termina com a

⁵ Se crimes eleitorais são crimes comuns (e quanto a isso, dúvida não há) e se o STF e STJ preveem sua competência originária para julgar os crimes comuns (entre os quais, portanto, os eleitorais), questiona-se se uma lei complementar pode estabelecer previsão diversa – mesmo diante do texto do art. 121 da CFRB.

⁶ Semelhante preocupação pode ser visualizada na previsão de uso de indumentária e pintura corporal étnica ou religiosa na fotografia que deve constar na urna eletrônica (art. 211).

⁷ Neste sentido, exemplifica-se com as regras de remoção e suspensão de conteúdo na internet e requisição judicial de dados e registros eletrônicos.

vedação da justaposição (seja na propaganda em bens particulares, seja em outdoor - conceituado como o artefato publicitário, indiferente de suas dimensões, instalado em locais de grande circulação, cuja contratação ocorra por intermédio de empresa mediante contratato de locação de espaço publicitário; art. 550, §1º), além de manter as regras sobre a imprensa escrita, rádio e televisão, debates e horário eleitoral gratuito. Na propaganda na internet, prevê regras sobre publicidade paga e impulsionamento, checagem de fatos, proteção de dados, trata das mensagens eletrônicas e instantâneas, além da responsabilidade dos provedores.

Nesse tópico, ainda, determinadas questões merecem maior reflexão. Em primeiro plano, o custeio da propaganda partidária, tendo em vista a manutenção do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e o restabelecimento da compensação fiscal às emissoras de rádio e televisão pela veiculação da propaganda partidária gratuita (art. 611). Lado outro, o art. 36-A da LE ganhou nova roupagem no art. 511, agora sem previsão de que a propaganda eleitoral antecipada passa a ser ilícita quando houver pedido explícito de voto, porquanto o novo dispositivo é taxativo ao prescrever que as mesmas condutas antes elencadas no referido artigo da lei das eleições “*configuram livre manifestação democrática e afastam a hipótese de propaganda antecipada*”. Por certo, também haverá espaço de dissenso para a definição de “*apoio político*” como “*toda forma de suporte, empenho ou envolvimento que não implique, por si só, a confirmação de voto na urna*” (art. 511, §6º), dado que a vinculação do conceito de apoio político, por exclusão, à condutas que não importem confirmação de voto na urna traz subjacente a perplexidade de definir uma ação perpetrada no período de pré-campanha a partir de outra, que é concretizada somente no momento do voto (confirmação de voto na urna). Nesse contexto, aparentemente, a tentativa do legislador em afastar a nomenclatura “*pedido [explícito ou não] de voto*” com a adoção de expressão diversa “*confirmação de voto na urna*”, para além de não superar complexidades interpretativas, não traduz um significativo avanço de vernáculo para equacionar as controvérsias sobre ilicitudes no âmbito da pré-campanha.

Outros dois pontos de destaque (que podem gerar razoável controvérsia) são, respectivamente, a limitação do conceito de propaganda eleitoral antecipada àquela que envolver “*gastos diretos para sua produção ou veiculação*” (art. 533) e a restrição da multa na propaganda eleitoral negativa apenas aos casos em que a divulgação consistir em “*acusações inverídicas graves e com emprego de gastos diretos*” (art. 536, §2º). Nada obstante seja certo que a opção de restringir a configuração de propaganda eleitoral antecipada apenas em razão do limite de custo (afastando, *a priori*, o limite de forma) tenciona incentivar ainda mais a antecipação dos debates políticos, condicionar a ilicitude da propaganda eleitoral antecipada exclusivamente às hipóteses em que ocorrer gastos diretos custeados pelo partido, candidato ou terceiros abre espaço para que condutas significativamente

desigualadoras da competição eleitoral sejam reputadas lícitas (basta imaginar, num exemplo recorrente, as condutas que ocorrem em igrejas, templos e similares). Outrossim, a aplicação de multa apenas no caso de propaganda eleitoral negativa em que ocorrer “acusações inverídicas graves e com emprego de gastos diretos” (art. 536, §2º) pode ser revelar um campo fértil para uma deteriorização do nível dos debates eleitorais, além de um recrudescimento dos discursos de ódio e das ofensas pessoais contra a honra – os quais, embora tidos por irregulares, não admitem sancionamento pecuniário na esfera cível (art. 536, *caput*). Por fim, uma nota sobre o poder de polícia da Justiça Eleitoral que – além de permanecer com a regra de vedação de imposição de astreintes e medidas jurisdicionais coercitivas típicas (art. 678, parágrafo único) – apresenta dispositivo que causa certa dúvida sobre um possível óbice ao seu exercício de ofício pela autoridade judicial, na medida em que o art. 128, VIII, estabelece como competência administrativa do juiz eleitoral “*exercer, mediante representação, o poder de polícia em relação à propaganda eleitoral em sua circunscrição nas eleições municipais, restringindo-se às providências necessárias para inibir práticas ilegais, nos termos deste Código*”; no entanto, pode-se superar essa imperfeição redacional com o texto do art. 617, §1º, que veda o exercício do poder de polícia “*sobre conteúdo que exija análise em contraditório sobre a regularidade da propaganda, bem como quando possa gerar censura prévia*”. Assim, se a proscição ao seu exercício é sobre a regularidade do conteúdo da propaganda, pode-se afiançar que é lícito o uso do poder de polícia de ofício, *v.g.*, quando se tratar de propaganda irregular em sua forma.

Outrossim, ainda que seja a oportunidade adequada de conferir racionalidade e harmonia ao sistema normativo, deve-se reconhecer que o projeto apresentado ainda mantém contradições – como é exemplo a redação do art. 217, §7º (quitação eleitoral com o pagamento da multa ou a comprovação do regular cumprimento até o término do julgamento nas instâncias ordinárias), que avança no teor do enunciado de súmula nº 50 do TSE (quitação até antes do julgamento do pedido de registro) mas contraria a regra do §4º, inciso I do mesmo artigo (quitação para parcelamentos de multa até a data da formalização do registro) –, além de criar outras incongruências – como é caso das ações por infidelidade partidária e as ações de justificação de desfiliação partidária referentes a mandatos municipais cuja competência para processo e julgamento é conferida, concomitantemente, ao Tribunal Regional Eleitoral (art. 121, I, *l*) e aos juízes eleitorais (art. 122, VI).

É igualmente importante assinalar algumas ausências de regulamentação nesse novo projeto, como é a hipótese das regras previstas no art. 175, §3º e 4º, e 222 do Código Eleitoral – que servem de arcabouço normativo, respectivamente, para a anulação de votos no caso de indeferimento do registro ou cassação de registro ou diploma. Em igual sentido, na parte relativa ao alistamento eleitoral, não há qualquer previsão sobre o procedimento de biometria – cuja presença é relegada apenas ao momento da votação (art. 306 e 307).

Em outra perspectiva e considerando o precípuo objetivo de contribuição para o aperfeiçoamento da legislação, torna-se pertinente, em igual medida, elencar ressalvas sobre determinados pontos da atual reforma eleitoral. Diante do escopo do presente articulado, entretanto, serão apontados breves tópicos sobre cada uma das principais matérias regulamentadas no novo Código Eleitoral.

No livro dedicado aos partidos políticos, conquanto a evidente preocupação em assegurar ao máximo a autonomia consagrada no texto constitucional, é com reserva que se verifica a ausência de previsão de mecanismos que privilegiam a democracia interna dessas agremiações⁸. Também é passível de ressalva a previsão que limita a possibilidade de o Ministério Público Eleitoral impugnar normas estatutárias e programáticas do partido político que, homologadas e anotadas pelo TSE, violem direito ou garantia fundamental, estabelecendo que a ação ministerial somente pode ocorrer na hipótese de desistência dos legitimados ordinários – filiado e órgão partidário (art. 30). Numa afirmação direta, condiciona-se a ação do Ministério Público Eleitoral, em matéria que trata de violação à direito ou garantia fundamental, à inércia dos filiados e órgãos partidários. Não menos preocupante é a previsão que, a pretexto de prestigiar a autonomia partidária, veda o controle jurisdicional acerca da conveniência e oportunidade do ato partidário *interna corporis*, limitando a intervenção judicial apenas “*ao exame da sua validade formal, nos termos da Constituição Federal e deste Código, sobretudo para salvaguardar direitos e garantias fundamentais*” (art. 83, §1º). Ora, se se trata de proteger direitos e garantias fundamentais, como limitar a atuação da Justiça Eleitoral apenas para questões de validade formal? Ainda no ambiente partidário, o projeto retoma previsão de perda de mandato por infidelidade partidária para os cargos majoritários. Para além da clara assertiva de que os mandatos do sistema majoritário não guardam qualquer vinculação com o desempenho partidário, convém rememorar que essa previsão normativa traduz ofensa ao já decidido pelo c. STF no âmbito da ADI nº 5.081/DF (j. 27.05.2015 – DJe 19.08.2015).

Mais duas questões ainda cabem ser aqui registradas sobre o direito partidário. A primeira é a extensão da competência da Justiça Eleitoral para julgar questões partidárias, inclusive “*as fundações partidárias*” (art. 83), ressalvadas as questões de natureza trabalhista, o que traduz aparente contradição com a regra do art. 78 – que determina a remessa do balanço contábil da fundação para o Ministério Público do local da sede da fundação. É dizer, enquanto um artigo determina que a análise da contabilidade da fundação será realizada pelo Ministério Público do Estado (“*local da sede da fundação*”), o outro dispositivo

⁸ Confira-se, nesse sentido, a crítica acertada da pena sempre certa de Luiz Carlos dos Santos Gonçalves: **Primeiras impressões do projeto de novo Código Eleitoral**. GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. <https://www.acachacaeleitoral.com/blog/primeiras-impress%C3%B5es-do-projeto-de-novo-c%C3%B3digo-eleitoral>

prevê competência para julgamento das fundações partidárias pela Justiça Eleitoral. Além disso, a previsão de que o balanço contábil da fundação partidária será encaminhado ao Ministério Público correspondente ao local da sua sede contraria igualmente decisões já firmadas do TSE, que reconhecem a competência da Justiça Eleitoral para julgar essa matéria sobretudo quando envolvem verbas do fundo partidário (PC nº 0000192-65/DF – j. 15.04.2021 - acórdão não publicado). A segunda questão é o direito de o partido “*manter em reserva o registro de outros atos de natureza interna corporis*” quando da requisição judicial das mídias contendo o livro e a ata de presença da convenção para apuração de possíveis irregularidades (art. 190), o que pode abrir espaço para um óbice intransponível ao direito de fiscalização do DRAP da respectiva agremiação.

Um dos pontos mais sensíveis do novo projeto, sem dúvida, é o atinente ao financiamento das campanhas eleitorais e à prestação de contas⁹. Aqui, três pontos centrais têm potencial de representar um retrocesso significativo nas regras de transparência do financiamento das campanhas eleitorais: a faculdade de os partidos contratarem auditoria privada para fiscalizar suas contas (art. 71); a blindagem da atuação do corpo técnico da Justiça Eleitoral na análise das contas (art. 72) e o restabelecimento do caráter administrativo da prestação de contas (art. 72). Poucas vezes, ao longo da história, avançou-se tanto para obstar a fiscalização do financiamento da política.

O projeto refere que “*o processo de prestação de contas dos órgãos partidários que optarem pela contratação de instituição privada especializada em auditoria e conformidade terá natureza administrativa*”, e que a Justiça Eleitoral somente poderá desaprovar as contas “*na hipótese de o relatório de auditoria apresentar incongruências na movimentação financeira da agremiação*” (art. 71, §3º). A multa prevista como sanção, no caso desta hipótese de desaprovação de contas, tratando-se de diretórios nacionais, é irrisória (entre R\$ 5.000,00 e R\$ 30.000,00; art. 71, §6º), o que reflete violação ao princípio da proteção deficiente – circunstância ainda mais clara quando previsto que essa multa deve ser parceladamente descontada do fundo partidário.

O art. 72 estatui que a prestação de contas é um procedimento administrativo¹⁰, e também prevê a ação judicial de impugnação à prestação de contas, cujos legitimados são os partidos políticos e o Ministério Público, com um prazo de ajuizamento de 30 dias úteis a partir da decisão do processo administrativo. Aqui há um espaço para grande preocupação com a involução que significa a retirada do corpo técnico da Justiça Eleitoral da função de

⁹ Sobre uma análise crítica do projeto do novo Código Eleitoral no financiamento de campanha e prestação de contas, confira-se: **O novo Código Eleitoral e o futuro da democracia brasileira**. ISSA, Marcelo; LIZARDO, Filipe. <https://www.poder360.com.br/opiniao/eleicoes/o-novo-codigo-eleitoral-e-o-futuro-da-democracia-brasileira-analisam-marcelo-issa-e-filipe-lizar-do/>

¹⁰ Aliás, chama a atenção que o projeto registra que a prestação de contas tem caráter não jurisdicional (art. 474) e, ao mesmo tempo, aponta como obrigatória a apresentação dessas contas por advogado (art. 478).

analisar a qualidade das contas apresentadas pelos partidos políticos. Cabe observar que, no procedimento administrativo previsto, a Justiça Eleitoral apura apenas a existência de receitas de fontes vedadas e origem não identificada e o correto valor no repasse das cotas destinadas às fundações e no percentual do fundo partidário. Ainda: para o eventual ajuizamento da impugnação à prestação de contas é exigida “*prova pré-constituída da irregularidade na utilização de recursos de natureza pública*”! Cabe observar, nesse ponto, que os legitimados para essa ação seriam os partidos políticos (nem sempre com interesse de apurar os fatos, por um natural sentimento de autoproteção) e o Ministério Público Eleitoral que, ao contrário da Justiça Eleitoral, não tem uma estrutura própria eleitoral, na medida em que, é por demais consabido, existem apenas funções eleitorais exercidas pelo Ministério Público. Perde-se (e muito), nesse novo sistema, em expertise na análise das contas partidárias, basicamente fomentadas por recursos de natureza pública. Em uma única proposta legislativa, portanto, condensa-se as seguintes pretensões: permissão de os partidos contratar seus próprios fiscais (auditoria privada) para aferir a regularidade de suas contas; retirada do caráter jurisdicional da prestação de contas, afastando o primado da segurança jurídica e vedando acesso dos partidos às instâncias extraordinárias; blindagem dos partidos políticos terem suas contas analisadas pela Justiça Eleitoral; estabelece a necessidade de uma impugnatória com prova pré-constituída para julgamento das contas como processo jurisdicional, tendo como legitimados entidades com interesse no resultado das contas (partidos políticos) e órgãos sem estrutura eleitoral própria (Ministério Público). Parece difícil acreditar que essas pretensões sejam animadas por uma intenção de aprimorar as regras de financiamento de campanha. E, paradoxalmente, esse retrocesso ocorre justamente quando os recursos públicos assumem um papel central do financiamento da política.

Ainda na parte do financiamento de campanha, o projeto insiste em replicar a norma do art. 37, §13, da LPP¹¹, que limita a responsabilidade cível e penal dos dirigentes no caso de conduta dolosa que importe enriquecimento ilícito e lesão ao “*patrimônio do partido*” (art. 76) – sem se preocupar, por exemplo, quando o prejuízo é do erário. Também causa espécie que o legislador – sempre tão reticente ao termo de ajustamento de conduta em matéria eleitoral – pretenda agora estabelecer a viabilidade desse concerto entre o partido e o Ministério Público para compensar prejuízos decorrentes da desaprovação ou aprovação das contas com ressalvas (art. 77), permitindo a manifestação para a confecção do termo de ajuste “*até o trânsito em julgado da decisão de julgamento das contas*” – o que contraria a essência de um instituto que é uma típica forma de evitar o processo. Ademais, essa mesma

¹¹ Sobre críticas ao §13 do art. 37 da LPP: ZILIO, Rodrigo López. Breve análise do §13º do art. 37 da lei dos partidos políticos: uma interpretação adequada. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral: RBDE**, Belo Horizonte, v.7, n.13, jul./dez. 2015.

lei prevê que o termo de ajustamento de conduta suspende o cumprimento das sanções e demais obrigações, mas não se preocupa com suspensão de prazo prescricional (aliás, no projeto tampouco é previsto prazo prescricional para o julgamento das contas).

No livro que trata do financiamento de campanha e da prestação contas, ainda, destaca-se que o projeto, no art. 433, parágrafo único, positivou a permissão de shows e apresentação de artísticas para a arrecadação de recursos, acolhendo em nível legislativo decisão firmada pelo TSE nas últimas eleições municipais¹². Embora tenha trazido um capítulo próprio para regular os recursos públicos para as campanhas eleitorais (fundo partidário e FEFC), inclusive prevendo a reserva de recursos proporcionais às candidaturas de gênero, nada trouxe o projeto sobre recursos destinados às candidaturas negras – desprezando, no ponto, a decisão proferida pelo STF sobre o tema (ADPF nº 738).

Por fim, ainda sobre essa temática, mais alguns pontuações pertinentes. Conquanto tenha preservado a regra de limite das doações de pessoas físicas (art. 447), inclusive no que concerne à sanção aplicável (art. 449), o projeto nada previu sobre o prazo de ajuizamento da representação e tampouco sobre a competência para julgamento. No art. 452, replicou-se o rol de fontes vedadas do art. 24 da LE, trazendo indagação sobre a compatibilidade desse dispositivo com a – ampla – vedação de doação de pessoas jurídicas para os partidos políticos ou para as eleições (STF – ADI nº 4650/DF), ou seja, parece certo que o novo art. 452 não é rol exaustivo. Por fim, não deixa de chamar a atenção que, avançando em relação à atual regra do art. 30, §1º, da LE (que prevê prazo de julgamento apenas das contas dos eleitos), o projeto estabeleceu regra uniforme de publicação do julgamento das contas dos candidatos (eleitos ou não), mas em data absolutamente imprestável para fins de conferir eficácia às regras de arrecadação e gastos de recursos eleitorais, na medida em que a nova data para a publicação dessas decisões é 12 de março do ano subsequente à eleição (art. 503) enquanto a representação que apura captação e gastos ilícitos de recursos eleitorais (o atual art. 30-A da LE) deve ser ajuizada até 01º de março do ano subsequente.

Outrossim, sem qualquer intenção de fulanizar um debate de tamanha relevância, em várias passagens há uma nítida sugestão de que as regras desse projeto de Código Eleitoral têm um claro DNA da classe da advocacia¹³. Um indicativo disso pode ser visualizado pela topologia do art. 109 – que trata da regra de suspensão dos prazos processuais, entre 20 de dezembro e 20 de janeiro, e está inserida na seção destinada à

¹² <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/tse-libera-realizacao-de-2018live2019-com-artista-para-arredacar-recursos-para-campanha>

¹³ A busca de autoafirmação e de espaços de grupos específicos no novo Código Eleitoral também pode ser pontuada a partir da obrigação que é imposta ao TSE de convocar “*entidades de direito eleitoral de caráter nacional*” para as audiências públicas que tratam de alteração das instruções normativas (art. 132, §3º) e traz as associações de âmbito nacional com interesse na matéria com legitimadas para propor essas alterações (art. 133, VII), avançando no que regulado pela Res.-TSE nº 23.472/2016.

advocacia eleitoral, nada obstante seja certo que essa suspensão de prazos é aplicada a todos aqueles que laboram no sistema de justiça eleitoral. Nesse mesmo cenário, aliás, o projeto, em uma ponta, traz injustificada¹⁴ restrição para que membros do Ministério Público e magistrados aposentados possam sequer figurar nas listas dos membros dos tribunais eleitorais na classe dos classistas (art. 84, §2º, quando trata do TSE; art. 90, §2º, quando trata do TRE) e, noutra ponta, aponta idêntica vedação apenas para advogados que sejam filiados a partidos políticos nos últimos quatro anos. Vale dizer, permanece a regra de que é possível determinada pessoa com atuação no mundo jurídico dormir como advogado acordar no dia seguinte como membro de tribunal e, mais uma vez, no dia posterior à cessação dessa atividade jurisdicional, retomar a atividade da advocacia – inclusive perante a própria Justiça Eleitoral. Se a ideia – ao vetar que membros do Ministério Público e magistrados aposentados possam ser nomeados como membros de tribunais eleitorais – é de zelar pela imparcialidade da função jurisdicional eleitoral, parece clara a necessidade de seja introduzida¹⁵, entre as regras do novo Código Eleitoral, a norma prevista no art. 95, parágrafo único, V, da Constituição da República – que veda o juiz (sentido amplo) exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do desligamento do cargo. Essa conclusão parte da singela premissa de que a equidistância deve ter igual medida para todos aqueles que exercem a função de membro de tribunal eleitoral representando a classe dos juristas, sendo impensável conferir previsão normativa que signifique violação ao direito de igual respeito e consideração desses magistrados (independentemente da sua origem).

Não há dúvida, entretanto, que um dos pontos que mais abre espaço para debates e controvérsias, no novo projeto, é a matéria atinente ao papel contramajoritário da Justiça Eleitoral, sobretudo quando se trata de analisar os elementos de referência do Direito Eleitoral: o registro e o diploma. É bastante clara a (legítima) opção do novo projeto por um Direito Eleitoral de intervenção mínima, o que pode ser aferido pelo seu art. 80 que estabelece a submissão da Justiça Eleitoral aos preceitos do art. 37 da Constituição Federal e a determinados princípios, entre os quais do da “*autocontenção*”. Cabe, contudo, aqui, uma análise um pouco mais detida sobre a adequação ao estatuto das elegibilidades e o contencioso judicial eleitoral, sob a perspectiva do novo Código Eleitoral.

No livro atinente à participação das eleições, existem vários pontos que causam certa apreensão. Inicialmente, tangencia uma clara inconstitucionalidade a regra do art.

¹⁴ Para além de injustificada, essa restrição contraria entendimento já firmado pelo próprio TSE, como é dado aferir do seguinte julgado: “[...] *Ausente impedimento a Membro do Ministério Público aposentado - demonstrado o exercício da atividade advocatícia conforme exigido pela legislação de regência - integrar lista tríplice. Precedentes. [...] (Lista Tríplice nº 36844/RN – j. 14.03.2017 - DJe 31.03.2017).*”

¹⁵ Assim, restaria superado o entendimento firmado pelo TSE na QO-Pet. nº 3.020/DF (j. 08.06.2010 – DJe 04.08.2010).

176, I, que reputa como causa de suspensão dos direitos políticos apenas as condenações criminais definitivas por crimes eleitorais (“*nos crimes definidos neste Código*”), afastando, ainda, essa privação temporária dos direitos políticos nas hipóteses em que a condenação for exclusivamente de multa. Por evidente, é inviável ao legislador infraconstitucional impor tamanha carga de limitação ao dispositivo previsto no art. 15, III, da Constituição da República. Abstraída eventual imprecisão no texto legislativo, que provavelmente incluiu de modo indevido a expressão “*nos crimes definidos neste Código*”, a pretensão parece ser a exclusão dos condenados definitivos a pena de multa da suspensão dos direitos políticos – o que traz para o centro do debate a questão atinente ao limite dos limites dos direitos fundamentais (cuja verticalização analítica, contudo, foge ao escopo deste articulado). No mesmo artigo 176, ainda, observando diretriz do Estatuto da Pessoa com Deficiência, veda-se a suspensão dos direitos políticos em qualquer hipótese de “*interdição por doença mental ou deficiência*” – circunstância que, embora atenda às justas medidas de inclusão previstas em lei específica (Lei nº 13.146/2015), pode trazer notórias incompatibilidades concretas em determinadas situações atinentes ao direito de participação de pessoas acometidas com essa limitação. A criação de regras mais claras sobre a situação jurídica do Vice em relação ao mandato do titular da chapa majoritária é objeto do art. 179, que estabelece condições diversas para a assunção do cargo fora do período de seis meses anteriores ao pleito (quando é permitido exercer suas atribuições regulares de substituição em período inferior a 120 dias, alternado ou continuamente, preservando o seu respectivo mandato inclusive para disputar outros cargos, ou reeleição, sem se desincompatibilizar) e dentro do período de seis meses anterior ao pleito (quando, havendo o exercício de período superior a 20 dias, alternado ou contínuo, o Vice somente pode concorrer ao cargo de titular). Sem embargo de certo espaço de dissenso sobre os prazos adotados no referido dispositivo legal (20 dias, no período crítico do semestre anterior ao pleito, é um lapso temporal bastante considerável), a ideia de estruturar com elementos mais objetivos – e, portanto, mais segurança jurídica – o *status* jurídico do vice é um inegável avanço, conquanto seja pertinente a ressalva de que, por vezes, as particularidades do caso concreto exigem uma interpretação com certo espaço de maleabilidade sobre esses limites temporais rígidos.

Nessa temática específica de participação no processo eleitoral, porém, um dos pontos que permite maiores indagações no novo projeto é o tratamento dispensado às causas infraconstitucionais de inelegibilidade. É indiscutível que, na reforma em curso, o legislador pretende atingir (e efetivamente atinge) duas leis que foram objeto de aprovação por iniciativa popular, as quais, a partir do novo desenho normativo, sofrerão significativas perdas de seu conteúdo de densidade: a Lei nº 9.840/1999 (que criou a representação por captação ilícita de sufrágio; art. 41-A da LE) e a Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa).

A análise, agora, centra-se no tratamento dispensado para as inelegibilidades infraconstitucionais absolutas (art. 1º da LC nº 64/1990), conforme a redação dada pelo art. 182. Em relação ao conteúdo material das hipóteses de inelegibilidade, o projeto – justificadamente – excluiu a causa fundada em exercício de cargo diretivo em instituição submetida à liquidação extrajudicial, em período crítico, enquanto não exonerado da responsabilidade (art. 1º, I, i, da LC nº 64/1990), reforçou a tese de que a condenação por improbidade administrativa exige prejuízo doloso ao erário e (“concomitantemente”) enriquecimento ilícito e, ainda, trouxe modificações significativas nas condenações eleitorais e nas criminais. É bastante clara, em igual medida, a intenção de evitar que os prazos de inelegibilidade se protraíam no tempo, o que é bem demonstrado pela redação do §1º do art. 181, ao estabelecer que – salvo nos casos de cassação de mandato político dos cargos do poder executivo e legislativo – as hipóteses de inelegibilidade infraconstitucionais absolutas não poderão ultrapassar o prazo de oito anos. A ideia que pautou o legislador, ao estabelecer um prazo máximo de inelegibilidade em oito anos, é de incentivar ao máximo o pleno gozo do exercício dos direitos políticos. Sem embargo de reconhecer como válida a preocupação em evitar situações desarrazoadas e que, por vezes, significam praticamente um desterro ao direito fundamental de participação política, a redação apresentada não parece a mais adequada para a equação do problema porque uniformiza, em um único prazo de oito anos, situações jurídicas absolutamente distintas e que, por isso mesmo, mereceriam resposta igualmente diversa. Basta ponderar, por exemplo, que uma pessoa condenada por crime hediondo ou crime grave que abale a administração da justiça terá o mesmo tempo de limitação ao seu direito de candidatura daquele que, por fato de reprobabilidade significativamente menor, foi demitido do serviço público ou excluído por infração ética de órgão profissional. Parece evidenciado que, pretendendo evitar proscricções temporais excessivas ao direito de candidatura, o projeto perde uma boa oportunidade de finalmente regulamentar a detração eleitoral¹⁶ na hipótese dos crimes eleitorais, ao perfilhar uma resolução mais objetiva, mas que causa desconformidade com a ideia de razoabilidade no que pertine à adesão ao regime das elegibilidades.

Nas condenações eleitorais, houve uma condensação de todas as causas decorrentes de ações cassatórias (alíneas d e j) em um único dispositivo, ressalvando que o condenado por doação acima do limite legal segue com previsão normativa em apartado (art. 181, XII). De acordo com o inciso IV do art. 181, condenações colegiadas ou definitivas proferidas pela Justiça Eleitoral por fraude, abuso do poder econômico ou político, uso indevido dos meios

¹⁶ Sobre o tema, confira-se: **Detração eleitoral: entre a raposa e o porco-espinho**. ZILIO, Rodrigo López. Porto Alegre: Revista do TRE-RS, ano 25, número 49, julho-dezembro de 2020, p. 11-45. <https://www.tre-rs.jus.br/imprensa/noticias-tre-rs/2021/Fevereiro/revista-do-tre-rs-antecipa-publicacao-de-artigo-sobre-detracao-da-inelegibilidade>

de comunicação social, de captação ilícita de sufrágio, corrupção eleitoral, condutas vedadas aos agentes públicos e de internet e captação e gastos ilícitos de recursos eleitorais são aptas a gerar a inelegibilidade, que se estende pelos oito anos seguintes “*contados de 1º de janeiro do ano subsequente*”. Enfim, a redação sugerida – corretamente – confere tratamento isonômico para os condenados nas ações cassatórias eleitorais, que não ficam mais obstados do direito de concorrer por prazos aleatórios e assimétricos, na medida em que deixou de ser adotado o critério do dia da eleição (para o início da contagem do prazo). Também, a partir de agora, fica evidenciado que todas as causas de pedir das ações cassatórias são aptas, em tese, a gerar o mesmo efeito da inelegibilidade, cujo reconhecimento é condicionado à demonstração de “*comportamentos graves aptos a implicar a cassação de registros, diplomas ou mandatos*”, ou seja, *a priori*¹⁷, não há como reconhecer a inelegibilidade na hipótese em que aplicada apenas a sanção pecuniária.

Igualmente preocupado com o princípio da personalidade da inelegibilidade, pelo qual é inviável a restrição ao *ius honorum* do mero beneficiário do ilícito, estabeleceu-se, no §2º do art. 181, que a incidência da inelegibilidade decorrente de condenação eleitoral nas cassatórias “*não decorre de forma automática da condição de beneficiário da conduta, devendo ser expressamente determinada no título judicial correspondente, inclusive em relação aos agentes públicos ou particulares que participaram do ilícito eleitoral apurado, mediante a individualização de comportamentos graves*”. Uma leitura rápida da redação desse dispositivo pode sugerir que a inelegibilidade deve estar expressamente reconhecida no título condenatório originário, o que é absolutamente inviável porquanto, pelo próprio texto da reforma, a inelegibilidade tem natureza de sanção somente nas hipóteses de uso indevido dos meios de comunicação, de abuso de poder político e de abuso de poder econômico (revelando-se, portanto, como efeito anexo nas demais hipóteses de ilícitos eleitorais¹⁸). Em verdade, o que o dispositivo tenciona é destacar que a inelegibilidade somente pode ser reconhecida, no âmbito das arguições, quando o título condenatório clarificar que o agente da conduta participou ou contribuiu para o ilícito, sendo indevido o seu reconhecimento para aquele que foi condenado como mero beneficiário. Portanto, não é a inelegibilidade que deve ser expressamente determinada no título judicial correspondente, e sim a participação pessoal ou subjetiva do agente em relação ao qual se reconhece o óbice ao direito de candidatura.

Todavia, foi na inelegibilidade por condenação criminal que o legislador interveio mais gravosamente, mitigando sensivelmente os efeitos dessa causa de restrição ao *ius honorum*. Ao excluir do texto legal a expressão “*até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o*

¹⁷ Não há espaço, nesse pequeno articulado, para debater a situação pertinente aos candidatos derrotados no pleito majoritário.

¹⁸ Neste sentido, é o caso da fraude e da corrupção (art. 673, §3º), da captação ilícita de sufrágio (art. 661), da captação e dos gastos ilícitos eleitorais (art. 660) e das condutas vedadas (art. 662).

cumprimento da pena”, o projeto - para além de limitar a inelegibilidade a um período máximo de oito anos para todas as condenações criminais, seguindo a (discutível) linha do voto proferido pelo Ministro Nunes Marques na ADI nº 6630/DF, que ainda é objeto de recurso junto ao pleno do STF - fulminou qualquer possibilidade de inelegibilidade na hipótese de a condenação judicial transitar em julgado perante o juiz de instância inicial, dado que essa causa de restrição deve ser originada de condenação colegiada ou definitiva e, nesta última hipótese (decisão definitiva a partir de uma sentença condenatória), ocorre, no atual sistema normativo, a suspensão dos direitos políticos - e não a inelegibilidade.

Mas não foi apenas isso. O legislador, quando replica as causas de exclusão da inelegibilidade atualmente previstas no §4º do art. 1º da LC nº 64/1990, acrescentou mais uma hipótese em que não ocorre a restrição ao *ius honorum*: a dos condenados à pena restritiva de direitos. Particularmente, não parece a solução normativa mais adequada tendo em vista que não é pelo tipo de pena concretamente aplicada que se infere a adesão do indivíduo ao estatuto das elegibilidades. Vale dizer, o que deve ser considerado para fins de restringir o direito de elegibilidade é o desvalor da conduta daquele que foi condenado - por determinados crimes - em decisão colegiada ou definitiva, e os critérios de aplicação da pena ou de seu regime de cumprimento são indiferentes para a aferição do estado de elegível. De qualquer sorte, anota-se que a normativa apresentada carece também de uma redação mais adequada, na medida em que sua intenção, ao que parece, é excluir da inelegibilidade todos aqueles que cumpram pena restritiva de direitos (e não apenas àqueles, como faz o texto da lei, em que a pena tenha sido “*substituída*” pela restritiva). Mantendo-se a redação atual, somente quem teve a pena substituída por restritiva de direitos, nos termos do art. 44 do Código Penal, fica excluído da inelegibilidade, inexistindo o mesmo tratamento para aqueles que, no curso da execução, tiveram a pena privativa de liberdade convertida em restritiva de direitos (art. 180 da LEP). Em igual medida, o paradoxo da imprecisão legislativa é que somente os que cumprem pena restritiva de direitos são excluídos dos efeitos da inelegibilidade, mas os condenados exclusivamente à pena de multa devem ter restringido o seu *ius honorum*.

O motivo de maior apreensão, no entanto, sobre a adequação ao estatuto das elegibilidades se dá pela opção do projeto de fulminar definitivamente com as causas de inelegibilidade infraconstitucionais supervenientes ao registro. É neste ponto que o atual arranjo normativo sofre uma interferência mais significativa - na linha, aliás, do que o legislador de 2019 já apontara, conforme a (criticável¹⁹) redação dada ao atual §2º do art. 262

¹⁹ Sobre uma crítica à redação atual do §2º do art. 262 do CE: ZILIO, Rodrigo López; CASTRO, Édson de Resende. **A superveniência às avessas: uma nova modalidade de inelegibilidade?** https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-supervenencia-as-avessas-uma-nova-modalidade-de-inelegibilidade-27012020

do CE. Conquanto mantenha a regra de que as condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade devam ser aferidas no momento de formalização do registro de candidatura, o projeto estabelece que “*eventuais alterações fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro, que afastem ou atraiam causa de inelegibilidade ou condição de elegibilidade não serão consideradas para fins de julgamento do registro de candidatura*” (art. 216). Dizendo por outras palavras, a formalização do requerimento do registro da candidatura imuniza o candidato contra qualquer causa de inelegibilidade infraconstitucional e, assim, permite que um candidato faticamente inelegível possa ser eleito! É dizer, despreza-se, de modo absoluto, a própria definição conceitual do que é ser eleito, cujo significado jurídico é aquele que tem a aptidão de receber votos válidos. Essa ideia de blindagem é reforçada (e muito) pela redação do art. 721, ao prever que podem ser arguidos através de ação desconstitutiva do diploma (o novo recurso contra a expedição do diploma) somente os impedimentos à candidatura decorrentes de previsão constitucional. Com todo o respeito que merece a redação do dispositivo, mas dizer que impedimentos de natureza constitucional não precluem é afirmar que a terra é redonda (e, portanto, despiciendo), para além do fato evidente que, em realidade, existem escassas hipóteses de impedimento²⁰ à candidatura previstas na Constituição da República (terceiro mandato ao executivo, inelegibilidade dos parentes e cônjuges do chefe do executivo e dos analfabetos, além da suspensão dos direitos políticos). A redação do dispositivo, em verdade, revelaria seu real significado se fizesse referência expressa que as inelegibilidades infraconstitucionais supervenientes ao registro não podem ser arguidas no ordenamento jurídico. Ademais, não satisfeito com tamanha restrição ao princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CF/88), o projeto, no artigo subsequente (art. 722), ainda ressalta que – além de não existir mais inelegibilidade superveniente com base em lei complementar – esse fato igualmente “*não afasta a preclusão consumativa que impede a rediscussão de impedimentos já arguidos e rejeitados na fase de registro de candidatura*”.

Aqui há um golpe mortal na Lei da Ficha Limpa, nada obstante se reconheça que existam causas de restrição ao direito de elegibilidade em excesso, que não necessariamente os filtros legislativos produzem modelos ideais de boa governança e que, sim, o atual sistema normativo merece uma revisão e aperfeiçoamento (mas não, como *in casu*, uma ablação). Pela nova redação, as hipóteses de inelegibilidades infraconstitucionais não têm mais eficácia após o dia 01º de junho do ano eleitoral – que é a data limite do requerimento do registro de candidatura. Eventual assertiva de que essa opção legislativa reforça o ideal de segurança jurídica no processo eleitoral é equivocada, porque resta evidenciado que o estado de elegível não se perfaz apenas no momento da formalização do registro, mas, ao

²⁰ Expressão aqui compreendida em seu sentido amplo.

contrário, exige uma intermitente adesão ao estatuto jurídico das elegibilidades que se estende até a data do pleito – que é a ocasião em que o soberano eleitor exerce sua livre autodeterminação de escolha dos seus representantes políticos. Dizendo de outro modo, a aquisição do estado de elegibilidade se perfaz em uma progressiva e contínua adequação ao estatuto jurídico eleitoral, que se inicia com o implemento dessas condições no registro e exige uma manutenção desse *status* até a data da eleição. Nesse sentido, todas as circunstâncias posteriores ao encaminhamento do pedido de registro de candidatura são contingências absolutamente indispensáveis de serem consideradas pelo legislador, sob pena de se deturpar o próprio conceito de elegível. Assim, porque a aquisição do estado de elegibilidade que exige uma progressiva adequação ao estatuto jurídico eleitoral, é certo que as circunstâncias fáticas ou jurídicas supervenientes ao registro que interfiram, positiva ou negativamente, no estado de elegibilidade devem necessariamente ser consideradas já que elas são contingências necessárias para a perfectibilização do estado de elegível.

Em adição, ainda, o reforço da contenção da atividade fiscalizadora no procedimento de registro de candidatura também é perceptível pela redação do art. 775, §4º, que estabelece – no caso de registros não impugnados – a impossibilidade de o Ministério Público suscitar impedimento à candidatura que não foi objeto de diligência, impugnação ao registro de candidatura, notícia de inelegibilidade ou arguição judicial de ofício. Nesse sentido, aponta-se que se se trata do exercício da função constitucional de *custos legis* (art. 127 da CFRB), o máximo limite que pode ser imposto ao Ministério Público é pautar seu exame pelos documentos que são obrigatoriamente exigidos dos partidos ou candidatos por lei ou resolução do TSE, mas não é viável impor restrição ao teor da manifestação ministerial a partir do que é ou foi objeto de alegação das partes ou de terceiros. Em resumo, pois, o novo projeto do Código Eleitoral trabalha com a seguinte ideia quanto à adequação ao estatuto das elegibilidades: as causas de restrição ao direito de elegibilidade devem ser arguidas através da ação de impugnação ao registro de candidatura, ressalvadas exclusivamente as causas de impedimento previstas na Constituição da República que podem ser discutidas na (esvaziada) ação desconstitutiva de diploma – que, em síntese, é um Recurso Contra a Expedição do Diploma de segunda categoria.

Também são bastante significativas as mudanças do novo Código Eleitoral na parte do direito sancionador eleitoral, mais especificamente nas ações cassatórias. O livro que trata das condutas sujeitas à cassação, nada obstante mantenha praticamente inalterada a divisão normativa dos tipos eleitorais (em tipos abertos e fechados), representa uma mudança de paradigma no ambiente das ações cassatórias. É possível afirmar, analisando a nova arquitetura das ações cíveis eleitorais, que subsistem dois grupos de cassatórias: a

AIME (art. 14, §10, da CFRB) e as demais representações²¹ por ilícitos eleitorais (previstas a partir do art. 660 do projeto).

Na parte de direito material, a maior modificação ocorreu no âmbito das condutas vedadas (art. 662): todas elas passam a ter prazos legais de incidência – seja a partir de 01º de janeiro²², seja a partir de 01º de abril²³, seja a partir de 01º de julho²⁴ –, deixando se existir as denominadas condutas vedadas atemporais (que incidem a qualquer tempo); a conduta vedada de uso de servidores em campanha eleitoral passa – corretamente – a ser proibida para servidores de qualquer dos poderes (e não apenas aos vinculados ao Poder Executivo). A representação por captação ilícita de sufrágio, de seu turno, teve uma ampliação dúplex no seu espectro punitivo (art. 661), admitindo o seu ajuizamento contra qualquer pessoa que praticar essa conduta (a partir da exclusão da expressão “*candidato*”) e passando a ter incidência já a partir da escolha da candidatura em convenção (e não apenas do momento da formalização do registro). No capítulo do uso indevido dos meios de comunicação, abriu-se espaço para tratamento das emissoras estatais e privadas de rádio e televisão. As emissoras privadas, conforme o art. 667, têm dever de imparcialidade e tratamento isonômico durante o período eleitoral. Registra-se que, em relação às emissoras privadas de rádio e televisão, manteve-se a ideia de proibição de tratamento privilegiado existente no atual art. 45 da LE (redação do art. 669) e, ainda, houve a previsão de determinadas condutas como “*infrações administrativas*”²⁵, com pena pecuniária entre R\$ 5.000,00 e R\$ 120.000,00 sem prejuízo da apuração de eventual abuso (art. 688). O projeto busca, também, conceituar a corrupção eleitoral como a prática antijurídica com o objetivo de controlar, mediante oferecimento de compensação material ou imaterial, o comportamento de eleitores, candidatos adversários, autoridades e servidores da Justiça Eleitoral (art. 673); neste ponto, pondera-se a limitação conceitual de corrupção apenas ao ato que redunde em controle de eleitores e terceiros pode significar um prejuízo na apuração de fatos com

²¹ Essas demais representações admitem o ajuizamento a partir de tipos fechados (como é exemplo a captação ilícita de sufrágio) e de tipos abertos (como é exemplo o abuso de poder político).

²² A partir de 01 de janeiro do ano da eleição: uso de bens da administração; excesso nas prerrogativas; uso de servidores em campanha; uso promocional da distribuição de bens subvencionados pelo poder público; gastos com publicidade acima da média; distribuição gratuita de bens da administração pública.

²³ A partir de 01º de abril até a posse, para a revisão geral da remuneração dos servidores públicos.

²⁴ A partir de 01º de julho, para as condutas de movimentação funcional; transferência voluntária de recursos entre entes federados; publicidade institucional; pronunciamento em cadeia; contratação de shows artísticos e comparecimento de candidato em inauguração de obras públicas. Cabe destacar, nesse ponto, que não foi prevista no rol de condutas vedadas a violação ao princípio da impessoalidade, conquanto tenha sido criado um tópico próprio que trata do desvio de finalidade de publicidade institucional.

²⁵ Assinala-se que não foi criada qualquer regulamentação mais minudente quanto a este ponto, abrindo espaço para questionamento sobre se, de fato, criou-se uma nova forma de sancionamento na esfera eleitoral ou, ao contrário, se é apenas mais uma representação de caráter cível – indevidamente tratada como infração administrativa.

gravidade para a proteção da legitimidade do processo eleitoral, pois condutas outras que – não causem controle – mas igualmente interfiram na livre autodeterminação do eleitor igualmente devem ser objeto de punição no ambiente eleitoral (sobretudo porque a liberdade de voto é um dos bens jurídicos mais valiosos de uma eleição hígida).

A partir da ideia concebida no novo projeto ocorre também uma mudança substancial nos critérios de aferição para as ações cassatórias. Se no atual arranjo normativo existem dois critérios absolutamente distintos para aferir uma medida de cassação (a regra, hoje, é que as cassações exigem uma análise correlacional com o evento eleição, exceto a captação ilícita de sufrágio que permite a cassação a partir da mera subsunção fática²⁶), a partir da entrada em vigor do texto apresentado no novo Código Eleitoral todas as cassatórias passam a receber o mesmo filtro (e sempre a partir do cotejo do fato ilícito com a eleição em disputa²⁷). Com efeito, pelo projeto, em regra, todas as condutas sujeitas à cassação importam, *a priori*, em uma sanção pecuniária²⁸, reservando-se a medida excepcional de cassação somente quando demonstrada a gravidade das circunstâncias. Essa regra, todavia, encontra uma exceção – não justificada – nas hipóteses de fraude e corrupção eleitoral (art. 673), em relação às quais inexistente cominação abstrata de sanção pecuniária. Dessa previsão normativa, portanto, observa-se que das três causas de pedir que podem ser deduzidas em AIME, apenas o abuso de poder econômico admite a imposição de sanção pecuniária. Também é perceptível a assimetria legislativa no tratamento da inelegibilidade como sanção, porquanto houve essa previsão expressa apenas nas hipóteses de uso indevido dos meios de comunicação social (art. 670), abuso de poder econômico (art. 671) e abuso de poder político (art. 672). Assim, da mesma forma, somente o abuso de poder econômico (das três causas de pedir da AIME) pode levar ao reconhecimento da inelegibilidade como sanção. Parece claro, nesse ponto, que o projeto tentou preservar a ideia do atual arranjo normativo de que a inelegibilidade sanção somente é possível de ser

²⁶ Sobre esse tópico: ALVIM, Frederico Franco. **Abuso de poder nas competições eleitorais**. Curitiba, Juruá, 2019, p. 368-368.

²⁷ Nesse ponto, visualiza-se uma aproximação das regras de cassação de mandatos com o estabelecido no direito comparado, como é perceptível do estudo de Frederico Franco Alvim (op. cit., p. 355-356). Em relação a essa aproximação do direito sancionador eleitoral brasileiro com modelos estrangeiros, a questão a ser respondida é se o atual estado de coisas vivenciado ao longo dos sucessivos processos eleitorais no Brasil pode receber uma resposta suficiente e adequada com o novo paradigma firmado nesse novo arranjo normativo, ou seja, até onde uma importação acrítica de modelos internacionais de controle jurisdicional das eleições contribuem (ou não) para o aperfeiçoamento do sistema pátrio.

²⁸ Existe uma variação no que concerne ao *quantum* previsto de sanção pecuniária em cada uma das hipóteses de ilícitos eleitorais. Assim, por exemplo, na captação ou gastos ilícitos de recursos (art. 660), na captação ilícita de sufrágio (art. 661) e nas condutas vedadas (art. 62) a multa prevista é entre R\$ 5.000,00 e R\$ 120.000,00, com cassação quando houver reconhecimento da gravidade, destacando-se que na hipótese do ilícito do art. 660 (atual artigo 30-A da LE) também existe a previsão da restituição de valores (se for o caso). No uso indevido dos meios de comunicação (art. 670), manteve a previsão de multa nos mesmos termos das representações anteriores. A multa tem previsão abstrata mais elevada (entre R\$ 10.000,00 e R\$ 200.000,00) nas hipóteses de abuso de poder econômico (art. 671) e abuso de poder político (art. 672).

obtida em AIJE (art. 22, XIV, LC nº 64/1990); contudo, como não há mais previsão dessa nomenclatura de ações – havendo apenas a previsão de AIME e de representações por outros ilícitos eleitorais – a manutenção da ideia traduzida no atual sistema normativo produz incoerência entre causas de pedir de uma mesma ação eleitoral.

Um claro retrocesso da legislação eleitoral é bem visualizado na fixação dos novos prazos das ações cassatórias. A regra é que todas as ações cassatórias têm seu lapso final de ajuizamento em 15 dias após a data das eleições, em uma redução de quase dois meses para o manuseio dessas ações (considerada a previsão atual que estabelece a data da diplomação como prazo limite v.g. art. 41-A, §3º, LE), com forte prejuízo para a adequada apuração dos ilícitos eleitorais. O prazo da AIME, porque de *status* constitucional, permanece inalterado em 15 dias após a diplomação (art. 14, §10, da CFRB). Por fim, o prazo da representação por captação e gastos ilícitos de recursos eleitorais foi estendido para o dia 01º de março subsequente à eleição, em idêntica medida que vigorou para as eleições de 2020 por força da EC nº 107/2020. Contudo, contraditoriamente, há um inegável prejuízo também na apuração de fatos que configurem irregularidade no financiamento de campanha, pois, se de um lado houve a extensão do prazo de ajuizamento para 01º de março, de outro lado não há mais obrigação de as contas de campanha serem necessariamente publicadas antes do termo final dessa cassatória. Com efeito, o art. 503 determina que a decisão que julgar as contas dos candidatos deverá ser publicada no Diário da Justiça Eletrônico da Justiça Eleitoral até o dia 12 de março do ano subsequente à eleição, ou seja, é bastante forte a hipótese de o julgamento das contas somente ser conhecido após o decurso do prazo da representação de captação e gastos ilícitos de recursos eleitorais, em inequívoco retrocesso do sistema de controle da higidez do financiamento de campanha. Torna-se, por certo, necessário repensar sobre a pertinência em se adotar esse modelo de restrição para a apuração dos mais variados ilícitos que têm um inequívoco potencial de comprometer a isonomia entre os candidatos, a legitimidade das eleições e a liberdade de voto do eleitor, porquanto, como bem acentua Margarete Coelho, que é a relatora desse projeto de Código Eleitoral, “o controle do poder é uma questão central para a manutenção democrática, ainda hoje”²⁹.

O projeto ressalta ainda que a cassação do registro, diploma ou mandato é medida excepcional e que deve ser reservada para os casos em que reconhecida a gravidade das circunstâncias (art. 674) e, nesse sentido, passa a arrolar quais os elementos devem ser consideradas para a sua configuração. A delimitação conceitual de gravidade das circunstâncias é tarefa extremamente complexa, que obrigatoriamente exige a apuração dos fatos que envolvem determinado caso concreto. Com o escopo de cumprir essa função, o

²⁹ COELHO, Margarete de Castro. **O teto de cristal da democracia brasileira**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 41.

projeto estabelece – perfilhando a linha intelectual do TSE – que o exame das gravidades³⁰ deve ter por referência aspectos quantitativos e qualitativos, levando-se em consideração, entre outros, os seguintes elementos (art. 675): a ocorrência de violação manifesta de norma jurídica; o comportamento do candidato beneficiado no contexto da prática ilícita; a presença de alguma forma de violência; a categoria, o alcance e a intensidade da transgressão apurada; a probabilidade denexo causal entre a conduta ilícita e o resultado da eleição. Sem espaço para melhor escrutinar aqui cada um desses elementos destacados pela minuta do texto legislativo, assinala-se apenas que a exigência de “*probabilidade de nexo causal entre a conduta ilícita e o resultado da eleição*” é mais uma prova de que o legislador pretende, de fato, tornar inviável a imposição de qualquer medida de cassação a partir da compra de um ou de poucos votos, ou seja, indica uma pretensão de que sejam definitivamente reformulados os critérios de procedência da captação ilícita de sufrágio.

Em linha de conclusão sobre a análise crítica dos tópicos mais relevantes do novo Código Eleitoral, o livro dedicado às normas processuais eleitorais é reconhecidamente um avanço, sobretudo tendo em vista a atual anomia de regulação sobre essa temática no ambiente eleitoral. Neste sentido, o art. 677, parágrafo único, estabelece a aplicação do procedimento comum a todas as causas é a regra, salvo disposição em contrário, enquanto o art. 681 prevê a gratuidade das ações eleitorais, abrangendo custas, honorários advocatícios e despesas processuais, excetuado o ajuizamento de demandas sancionatórias reconhecidas como ajuizadas de forma temerária ou com manifesta má-fé. Também são regulamentadas matérias atinentes ao interesse, legitimidade e intervenção de terceiros, destacando-se que, quando prevê os legitimados passivos ordinários, o legislador faz uma correta opção pela teoria da asserção, quando refere que eles devem ser “*identificados com base na narrativa da petição inicial*” (art. 696).

No livro das normas processuais especiais são previstos basicamente dois procedimentos: o comum (que é a regra) e os especiais – os quais se subdividem em procedimento de registro de candidatura e sua impugnação, nos procedimentos especiais de campanha eleitoral (representações por propaganda, pesquisa e direito de resposta), das ações relativas à infidelidade partidária e da ação desconstitutiva de diploma.

O procedimento comum é regulado de modo minudente, desde a petição inicial até a sentença e coisa julgada. O prazo de 07 dias para a contestação é por demais amplo e bastante desconexo da ideia de celeridade que deve permear os feitos eleitorais, sobremaneira porque também é previsto, agora, que os prazos processuais somente devem ser contados em dias úteis (art. 738). De outra parte, guarda-se reserva à previsão de que cada parte pode arrolar até o máximo de 06 testemunhas sem qualquer ressalva quanto à

³⁰ O art. 676 ainda elenca elementos a serem considerados, para exame da gravidade, no caso específico do uso indevido dos meios de comunicação social.

fatos plúrimos e complexos (art. 741, §2º), bem como é com desencanto que se verifica a manutenção da ideia de se vedar a determinação de depoimento pessoal dos representados (art. 747, parágrafo único). Outrossim, a previsão de que o juiz deve determinar manifestação das partes para adequação quando identificar que os fatos indicam ilícitos com capitulação diversa (art. 745) mereceria ser antecipada para o início do procedimento, mais precisamente logo após a apresentação da petição inicial (como, aliás, consta na Res.-TSE nº 23.608/2019), com o desiderato de se estabelecer, logo de plano, o correto andamento da relação jurídica processual. O art. 749 prevê a possibilidade de dinamização do ônus da prova apenas nos casos expressamente previstos no próprio Código Eleitoral, o que leva à conclusão, *a priori*, de seu cabimento quando em análise o requerimento de registro ou o DRAP. O art. 752 prevê a hipótese de parecer do Ministério Público como *custos legis*, mas sem fixar qual é o prazo dessa manifestação - em falha a ser suprida pelo texto final da reforma -, enquanto o art. 762 assinala que só é possível a apreciação judicial de fundamento não deduzido em juízo ou alegado pelas partes com a prévia intimação das partes, preservando-se a ideia de vedação à decisão surpresa. Uma observação ainda necessária é sobre a eficácia das decisões proferidas pela Justiça Eleitoral. Conforme o art. 764, a sentença ou acórdão somente terá eficácia após a sua regular publicação, inclusive a que determinar o afastamento do detentor de mandato eletivo. A questão é a extensão dessa eficácia no que pertine às cassações de registro, diploma ou mandato. É que, em uma ponta, o art. 422, §2º, estabelece que “a decisão proferida na ação de impugnação ao mandato eletivo impede o exercício do mandato, salvo nas hipóteses de recurso recebimento com efeito suspensivo” e, em outra ponta, o art. 876, §1º, prevê que “o recurso de apelação eleitoral e o recurso ordinário interpostos contra decisão de indeferimento do registro ou cassação de registro, diploma ou mandato terão efeito suspensivo em relação ao afastamento do eleito e à totalização, sem prejuízo da produção de efeitos da inelegibilidade eventualmente decorrente de condenação por órgão colegiado”. É dizer, existe uma aparente antinomia entre esses dispositivos, de modo que parece necessário clarificar se, de fato, a procedência da impugnatória de mandato eletivo será a única exceção à regra geral ou, ao contrário, se será inserida, por uma ideia de harmonia e coerência, na sistemática do efeito suspensivo automático.

Em linha conclusiva, cabem algumas ponderações sobre possíveis assimetrias criadas pela reforma legislativa, além de uma preocupação especial sobre uma indevida ordinarização do processo cível eleitoral. Se é verdade que o legislador tendencialmente optou por sempre prestigiar a mais ampla eficácia dos direitos fundamentais - o que é uma premissa absolutamente correta -, não se pode, todavia, desconsiderar que a disputa eleitoral é pautada por um ideal de isonomia, equidade e igual consideração entre os competidores eleitorais e, nesse cenário, a segurança jurídica não admite equações desarmônicas para candidatos e partidos que participam da mesma concorrência eleitoral. É

nesse sentido que a regra do artigo 120, que exclui do abrigo da anualidade as decisões de mudança de jurisprudência que se destinam a salvaguardar a elegibilidade dos candidatos deve ser considerada, porque, como dito, não é admitido que candidatos a uma mesma competição eleitoral recebam tratamento jurídico desigual (ainda que a pretexto de preservação de elegibilidade). Ademais, tampouco é crível que o princípio da anualidade tenha sua eficácia obstada, na matéria atinente à preservação de segurança jurídica nas decisões que devem vigorar em um determinado pleito, tendo em vista que a admissão de viragem jurisprudencial em inobservância à ideia da anualidade – mesmo que com o escopo de preservar o estado de elegibilidade – significa uma afronta ao princípio da proteção da confiança, eis que a previsibilidade das decisões de uma Corte Superior sobre questões eleitorais a partir de um marco temporal mínimo é fator decisivo para que os cidadãos optem (ou não) pelo seu direito de participação naquele pleito. É com essa mesma percepção que se ressalva o comando do art. 134, pelo qual a alteração das regras sobre prestação de contas partidárias somente pode ser aplicada no exercício financeiro seguinte, desde que publicada seis meses antes do seu início, salvo se for evidente o benefício para os partidos políticos.

Outra assimetria que exige necessidade de reflexão é a regra do artigo 351, que traz consequências distintas para as hipóteses de cassação de candidato vencedor de pleito majoritário simples (convocação do segundo colocado) e de pleito majoritário qualificado (convocação de nova eleição). Essa injustificada distinção entre situações jurídicas estruturadas a partir de um mesmo sistema eleitoral, sobretudo a previsão de que seja convocado o segundo colocado no caso de cassação do vencedor da eleição no sistema majoritário simples, em verdade, é uma clara resposta para um insucesso de pretensão similar, que pelo controle concentrado constitucionalidade, postulava fosse reconhecido como inconstitucional “*a realização de novas eleições como critério exclusivo de sucessão nos pleitos majoritários*” – tese rechaçada pelo c. STF na ADI nº 5.619/DF (j. 08.03.2018 – DJ 07.08.2018).

Um dos pontos mais sensíveis à crítica do novo projeto guarda pertinência com uma (indevida) ordinarização dos procedimentos eleitorais, sobretudo – mas não apenas – o procedimento comum. Em vários tópicos, ainda que fracionados, pode ser visualizada uma pretensão de conferir um caráter de ordinarização aos feitos eleitorais, com potencial de frustrar a concretização do princípio da celeridade. Assim, por exemplo, a previsão de um prazo de 30 dias úteis tanto para a ação judicial de impugnação à prestação de contas (art. 72, §1º) como para oferecer contestação à essa impugnação (art. 72, §2º) são claros entraves ao andamento rápido dos feitos eleitorais. Semelhante óbice ao desenvolvimento célere dos processos eleitorais é identificado no prazo de 07 dias para contestação no procedimento comum (art. 738) e no procedimento de impugnação ao

registro de candidatura (art. 779). Também é regra que pode causar forte entrave no andamento regular dos feitos submetidos ao procedimento comum a previsão sobre a forma de cientificação da testemunha da audiência de instrução. Conforme previsto pelo art. 756, embora seja incumbência do advogado da parte intimar a testemunha que arrolou, permite-se que, frustrada essa forma de intimação, pode o advogado, no prazo de três dias antes da solenidade, postular que a intimação ocorra por ordem judicial. Essa regra permite a adoção de estratégia de prolongamento injustificado do processo eleitoral em questão, pois, não raro, aquele que tem interesse no retardamento do regular andamento do feito, pode valer-se da faculdade de intimar a testemunha e, não o fazendo, buscar a realização da intimação via judicial, com uma petição deduzida apenas a três dias da solenidade e, portanto, com reduzido prazo de cumprimento – não sendo improvável a frustração da intimação e, por consequência, de toda a solenidade. Nesse contexto, parece mais adequado que a nova normativa adote, de plano, a intimação judicial das testemunhas – prática, aliás, que supera a atual previsão que determina que as partes devem comparecer na audiência independentemente de intimação.

No mesmo sentido, a contagem dos prazos processuais apenas em dias úteis (art. 723), regra sistematicamente recusada pelo TSE por ofensa ao princípio da celeridade, é uma solução normativa que anda na contramão da ideia de uma efetiva prestação jurisdicional eleitoral. Em igual toar a previsão normativa que inclui o julgamento de prestação de contas anuais dos partidos políticos (que, para a proposta legislativa, tem natureza administrativa) como matéria que somente pode ser decidida pelo quórum total dos membros dos tribunais (art. 87, §1º, VIII – TSE³¹; art. 92, §2º, VI – TRE) tem um grande potencial de retardamento das decisões eleitorais. Por fim, a previsão de cabimento de agravo de instrumento contra decisão interlocutória que versar sobre tutela provisória ou cuja reforma em sede de julgamento no recurso de apelação seja inútil também se alinha como mais uma hipótese em que a celeridade pode restar comprometida (art. 884), sobretudo quando houver atribuição de efeito suspensivo ao recurso (art. 885, I). Por todas essas circunstâncias, aliás, pode-se compreender porque o projeto sequer replica a atual previsão do art. 97-A da LE de que as ações que decidem sobre perda de mandato devem ter duração máxima de um ano, conquanto esse mesmo projeto de Código Eleitoral estabeleça que a efetividade da tutela jurisdicional será promovida com observância à “*macroceleridade*” (art. 680).

Em linha de arremate, volve-se a apontar aqueles pontos que se visualizam como os mais nítidos riscos de retrocesso da proposta de projeto do novo Código Eleitoral que, em

³¹ Para o TSE, ainda, existe previsão de que o julgamento do feito ficará automaticamente sobrestado até a decisão da alegação de impedimento ou suspeição, salvo quando o recusado for funcionário da Secretária (art. 88, §14).

algumas de suas passagens, apresenta traços que evocam lembranças do antigo sistema de controle de verificação dos poderes para controlar a legitimidade dos processos eleitorais. Limitando-se ao máximo os aspectos mais sensíveis de preocupação sobre os temas em debate no Congresso Nacional, destaca-se os três principais tópicos que, uma leitura preliminar, indicam necessidade de uma maior reflexão sobre a opção do legislador reformista, sobremaneira pelas consequências diretas que esses temas defluem para a própria qualidade do regime democrático representativo. Em resumo, o financiamento de campanha, o controle de adequação ao estatuto jurídico das elegibilidades e o contencioso judicial eleitoral (especificamente na temática das ações cassatórias) representam os temas de maior apreensão – considerada a atual redação da minuta do projeto do novo Código Eleitoral. Em forçado resumo, são aspectos que merecem uma especial atenção no debate da reforma da legislação eleitoral: i) no financiamento de campanha: a permissão de os partidos políticos contratarem auditorias privadas para fiscalizar as suas próprias contas; o retorno da natureza administrativa do processo de prestação de contas; a limitação da atuação do corpo técnico da Justiça Eleitoral na análise das contas; ii) no controle de adequação ao estatuto jurídico das elegibilidades: o fim das inelegibilidades supervenientes infraconstitucionais, transformando o registro de candidatura em um mecanismo de blindagem que impede a aferição do estado de elegibilidade e passa a admitir que candidatos inelegíveis possam ser eleitos; a permissão de que condenados criminalmente à pena restritiva de direitos sejam candidatos; a não regulamentação da detração da inelegibilidade; iii) no contencioso judicial eleitoral: a redução (em cerca de dois meses) do prazo de ajuizamento da maioria das ações cassatórias; o deslocamento do prazo de julgamento da prestação de contas para um período posterior ao prazo decadencial de ajuizamento da representação de captação e gastos ilícitos de recursos eleitorais (atual art. 30-A); a redução da eficácia da representação por captação ilícita de sufrágio, no que pertine aos critérios para a cassação.

Todos esses temas apresentam em comum uma tendência de limitação ou exclusão da Justiça Eleitoral, ou seja, a ideia dessas normativas é, de certo modo, impor um óbice ao pleno exercício da atividade jurisdicional eleitoral. Por certo, essa é uma análise fundada em uma minuta embrionária de texto legislativo, que certamente deve receber mutação a partir do início dos debates na Casa Legislativa. Desse modo, as observações aqui lançadas pretendem apenas alertar sobre determinados aspectos do projeto de reforma, contribuindo para um debate mais aprofundado da matéria. O aperfeiçoamento das regras eleitorais exige permanente, contínuo e plural debate entre os diversos setores da sociedade civil organizada, o que, por certo, deve acontecer a partir do protocolo oficial do projeto junto ao Congresso Nacional. Não há dúvida que é lícito ao legislador definir o tipo de sistema de controle das eleições em terras brasileiras e, adotado o sistema jurisdicional,

estabelecer a sua extensão e os seus limites. Porque se trata de um tema com potencial de refletir diretamente na qualidade do próprio regime democrático, exige-se o maior amadurecimento possível sobre os diversos temas que irão compor essa codificação unificada da legislação eleitoral e partidária, revelando-se, nesse sentido, pertinente as indagações sobre uma pressa desnecessária na definição do resultado final desse debate e, até mesmo, a sua aplicação já para as eleições de 2022.

De todo o exposto, é lícito afirmar que existem métodos de diminuição da judicialização das eleições menos invasivos e danosos ao controle de legitimidade do processo eleitoral do que simplesmente excluir ou obstar a Justiça Eleitoral de exercer o seu papel estabelecido constitucionalmente. Para além de uma questão cultural a ser paulatinamente adquirida e desenvolvida pelos atores do processo eleitoral, a criação de um sistema legislativo coerente, racional e equilibrado é um passo significativo para a tão desejada estabilidade do processo eleitoral. Dizendo de outro modo, a segurança jurídica deve ser obtida por uma legislação estável e harmônica que, ao mesmo tempo, incentive a plenitude do gozo dos direitos políticos (direito de participação) e incremente a atividade de atuação dos órgãos responsáveis por exercer a fiscalização imparcial das regras do jogo eleitoral. Vale dizer, o reconhecimento da atividade fiscalizadora de controle jurisdicional das eleições deve ser pautado por uma absoluta neutralidade e equidistância em relação aos interesses político-eleitorais, devendo restar devidamente assentado que reconhecer a organicidade institucional de controle das regras do jogo eleitoral (seja pela Justiça Eleitoral, seja pelo Ministério Público Eleitoral) não significa uma aquiescência na intervenção gravosa e gratuita em direitos fundamentais de participação no processo democrático eleitoral. É que a previsão abstrata de controle jurisdicional das eleições (que é mecanismo que promove a qualidade do processo eleitoral) não significa uma necessária intervenção e restrição no gozo de direitos fundamentais de candidatura (registro) e de exercício de mandato (diploma e mandato).

Enfim, a qualidade do regime democrático não tem sua métrica delineada exclusivamente pela atividade jurisdicional interventiva da Justiça Eleitoral mas tampouco é factível acreditar que a exclusão ou limitação da Justiça Eleitoral de sua atividade fim pode servir para o aperfeiçoamento do nosso regime democrático. Numa última palavra, é o equilíbrio entre a plenitude do exercício dos direitos de participação e a observância das regras do jogo que deve primar a atuação de um sistema de controle jurisdicional eleitoral transparente, hígido e plenamente íntegro. E, sem dúvida, é esse o objetivo que moveu a qualificada atuação do grupo de trabalho que, em um esforço elogiável, apresentou uma primeira versão de um projeto de novo Código Eleitoral, cuja expectativa, por certo, é (sempre) o aperfeiçoamento das regras do jogo eleitoral.