



Ano 4 • n. 4
Teresina-PI – jan./dez. 2012
ISSN 2176-6959

REVISTA
ELEIÇÕES
& *Cidadania*

Comentários ao Projeto de Lei Complementar n. 455/2009 – Processo eleitoral extrapenal

Luiz Gonzaga Soares Viana Filho*

RESUMO: 1. INTRODUÇÃO. 2. ANÁLISE DO PROJETO. Objeto da regulamentação. Competência. Legitimidade ativa e passiva. Testemunhas. Contagem dos prazos. Execução das decisões. Prazo do cometimento das infrações. Condutas que caracterizam improbidade administrativa. Regras sobre registro de candidatura. Diplomação. Retomada do mandato eletivo por desfiliação partidária. Ações pelo rito sumário. Procedimento sumário. Ações pelo rito ordinário. Procedimento ordinário. Sanções e sucessão das vagas. Disposições finais. 3. CONCLUSÕES.

PALAVRAS-CHAVE: Processo eleitoral. Sistematização. Avanços. Incongruências.

1 INTRODUÇÃO

É consenso, entre doutrinadores e operadores do Direito Eleitoral, a absoluta falta de sistematização do processo judicial eleitoral brasileiro, gerando demandas repetidas, decisões conflitantes e insegurança jurídica.

Com efeito, as inúmeras ações eleitorais encontram-se dispersas na Constituição Federal, no Código Eleitoral (Lei n.º. 4.737/65), na Lei das Inelegibilidades (LC 64/90) e na Lei das Eleições (Lei n.º.

* Formado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Especialista em Direito Processual pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). É advogado, Procurador do Estado do Piauí e ex-Juiz Substituto do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (biênio 2010/2012).

9.504/97) – esta última alterada através da minirreforma veiculada pela Lei nº. 12.034/2009 -, sem identidade de rito, de competência e de efeitos.

Por exemplo, depois de muito debate doutrinário e jurisprudencial, chegou-se à conclusão de que a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo – AIME (CF, art. 14, § 10) deve seguir o rito da Ação de Impugnação de Registro de Candidatura – AIRC (arts. 2º a 16º da LC 64/90), considerado o procedimento ordinário do Direito Eleitoral.

De sua vez, as Leis nºs 11.300/06 e 12.034/2009 tiveram de acrescentar dispositivos à Lei nº 9.504/97, a fim de deixar claro que as ações movidas com base nos arts. 30-A (captação e gastos ilícitos de campanha) e 73 (conduta vedada) seguem o rito da Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE (art. 22 da LC 64/90), que trata do abuso de poder, e que os recursos deverão ser interpostos no prazo de três dias. Já as demais ações por descumprimento à Lei das Eleições se submetem ao procedimento sumaríssimo previsto no art. 96 do mesmo diploma legal.

Também os prazos para ajuizamento são distintos: a AIJE e as ações com base nos arts. 41-A e 73 da Lei nº 9.504/97 devem ser propostas até a data da diplomação; a ação fundada no 30-A desta Lei, até quinze dias após a diplomação; o RCED, nos três dias seguintes à diplomação; a AIME, nos quinze dias após esse mesmo evento, sendo que apenas este último prazo não pode ser alterado por lei, já que vem diretamente previsto na CF.

Com relação à competência, mesmo possuindo o mesmo *rito* (AIJE e ações dos arts. 30-A, 41-A e 73 da LE) ou a mesma *causa de pedir* (AIJE, AIME e RCED – Recurso Contra a Expedição de Diploma escoradas em determinado abuso de poder econômico), são processados por autoridades distintas em sede de Tribunais Regionais Eleitorais e do TSE, porquanto a AIJE é conduzida pelo Corregedor Regional e Geral (art. 22 da LC 64/90), as ações dos arts. 30-A, 41-A e 73, da LE, pelos Juízes Auxiliares, e a AIME e o RCED por Relatores sorteados.

E embora todas elas cuidem de abuso de poder político e econômico em suas diversas feições, AIME e RCED não geram inelegibilidade e só algumas (41-A e 73) têm previsão também de multa, inviabilizando-se a responsabilização de pessoas físicas e jurídicas

co-autoras e partícipes, que não são atingidas pela cassação do registro ou do diploma, e a aplicação adequada do princípio da proporcionalidade entre a conduta e a sanção.

O Projeto de Lei Complementar nº455/2009, de autoria do Deputado Federal Osmar Serraglio (PMDB/PR) e elaborado pelos juristas Joel J. Candido e Olivar Coneglian, em trâmite no Congresso Nacional, procura corrigir, nos seus sessenta e três artigos, algumas dessas disparidades, conquanto muitas delas ainda persistam, como se verá.

Segundo o autor do projeto, este:

É essencialmente técnico. Ele não se refere a nenhum tema da propalada ‘reforma política’. Seu objetivo é, basicamente, adotar ritos processuais ágeis e seguros para os processos eleitorais não-criminais e trazer solução para impasses que hoje só são resolvidos pela jurisprudência.

Entretanto, para o Deputado Federal Fábio Trad (PMDB-MS), relator do Projeto na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que já apresentou o seu parecer em 30/10/2012 pela “constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação” do PLC 455/2009:

Não há dúvida de que a proposta tem elevados propósitos, todavia observa-se certo afastamento do objetivo traçado inicialmente, pois foram tratados temas de manifesto caráter político, os quais estão sendo objeto de debate no âmbito da reforma política. É o caso da fidelidade partidária, dos critérios de preenchimento de vagas decorrentes da cassação de mandatos e da vedação das coligações em eleições proporcionais.

Por essas e outras razões, como a exigência de trânsito em julgado para as decisões que resultem em inelegibilidade, assunto já superado pelo STF ao apreciar a Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010), o mencionado relator apresentou, juntamente com o seu parecer, um substitutivo ao projeto, suprimindo alguns dispositivos, procurando adequá-lo à jurisprudência atual e sanando algumas falhas de técnica legislativa. Contraditoriamente, só a regulação da fidelidade partidária foi retirada, permanecendo no substitutivo critérios de preenchimento de vagas decorrentes da cassação de mandatos e a regra da vedação das

coligações em eleições proporcionais.

Segundo o andamento colhido no sítio eletrônico oficial da Câmara dos Deputados, em 03/05/2013, o PLC 455/2009 encontra-se pronto para pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

2 ANÁLISE DO PROJETO

2.1 Objeto da regulamentação

O art. 1º do Projeto dispõe que suas normas regem o *processo judicial eleitoral extrapenal*; ou seja, excluindo-se a matéria de natureza penal, todas as demais ações movidas com base no descumprimento da legislação eleitoral devem ser propostas de acordo com as regras nele previstas, inclusive, como estabelece textualmente o art. 58, as chamadas “reclamações ou representações” (caso de propaganda irregular, por exemplo), hoje regidas pelo art. 96 da Lei das Eleições – que é expressamente revogado pelo Projeto (art. 62) –, seguindo-se, neste caso, o *rito sumário*, destinado às ações que tenham como causa de pedir infrações constantes do Código Eleitoral e de qualquer lei ordinária eleitoral a que não se comine sanção de cassação do registro ou diploma (art. 22).

Assim, dispositivos que prescrevam de modo diversificado, como o art. 81, § 4º, da Lei nº 9.504/97, que determina a aplicação do rito do art. 22 da LC 64/90 às ações destinadas à punição de pessoa jurídica responsável por doação acima do teto legal, ficarão tacitamente revogados, mesmo porque o Projeto, que tem por escopo maior sistematizar numa só lei o processo judicial eleitoral, revoga expressamente o art. 22 da LC 64/90 (art. 62).

Note-se, porém, que o mesmo Projeto, no art. 57, ressalva que os pedidos de direito de resposta continuam a ser processados e julgados na forma prevista no art. 58 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e se limita a tratar do Recurso Contra a Expedição do Diploma – RCED nas suas Disposições Finais e Transitórias (art. 60), apenas para esclarecer a questão da competência, o limite temporal para o reconhecimento das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidades e a necessidade de prova pré-constituída, deixando em vigor

o rito estatuído no Código Eleitoral.

Neste ponto, entendo que o presente Projeto perde uma grande oportunidade de dar tratamento ao RCED de acordo com a sua natureza – de verdadeira ação –, já reconhecida pela jurisprudência e pela doutrina.

Na mesma linha de raciocínio, se o objetivo primordial do Projeto é a sistematização do processo judicial eleitoral, deveria ter tratado também dos respectivos recursos, mas ficou silente quanto a eles, sendo necessária a aplicação do Código Eleitoral e de disposições esparsas da Lei das Eleições (§ 3º do art. 30-A, p. ex.), embora o parágrafo único do art. 1º do Projeto fale da aplicação subsidiária ou supletiva apenas do Código de Processo Civil.

No art. 2º do Projeto, é garantida, seja ou não ano eleitoral, a prioridade de tramitação dos feitos, exceto com relação a mandado de segurança, *habeas corpus*, execução penal e casos de réu preso.

2.2 Competência

Andou bem o Projeto, art. 3º, ao deixar clara a competência nas diversas instâncias eleitorais, de acordo com o tipo de eleição (municipal, estadual/federal e presidencial), e sobretudo ao unificá-la nos Tribunais, sempre cabendo a um Relator sorteado, e não ao Corregedor (art. 22 da LC 64/90), o processo e julgamento das hoje chamadas AIJEs.

Continua sendo possível a designação, pelo Tribunal Eleitoral, de Juízes de Direito para atuarem como Juízes Auxiliares, mas eles só poderão fazer a instrução e o relatório, ficando o voto a cargo do Relator (art. 52).

Com isso, passa a ser possível a cumulação de pedidos ou mesmo a reunião de feitos conexos ao mesmo Relator, evitando-se decisões monocráticas conflitantes, pois, como se disse, fica extinta a competência exclusiva do Corregedor para o processo e julgamento da AIJE.

O Projeto procura também dissipar a controvérsia jurisprudencial a respeito da competência para as chamadas “lides partidárias”, dispondo que, excetuados os processos que versarem sobre matéria

interna corporis dos partidos políticos, relativos a seu patrimônio e seu pessoal, também são de competência da Justiça Eleitoral, de acordo com a abrangência territorial dos respectivos Diretórios, todas as demais ações de natureza partidária.

2.3 Legitimidade ativa e passiva

O Projeto estabelece a mesma legitimação ativa para todas as ações eleitorais, independentemente da sanção que busquem aplicar ou do rito que se submetam, tanto que cuida do tema no art. 5º, constante do Capítulo II, que trata das Disposições Gerais.

Diz o texto que podem propor as ações nele previstas “partidos políticos, coligações, candidatos com pedido de registro e o Ministério Público Eleitoral”, vedando, todavia, às coligações que prossigam sozinhas após a diplomação, caso em que a sua posição de autora deverá ser reivindicada pelos outros legitimados, sob pena de arquivamento do feito com julgamento de mérito.

Como se vê, o Projeto andou muito mal ao dispor dessa forma, pois já está assentado na jurisprudência que a legitimação das coligações se protraí no tempo, inclusive para fins de propositura de RCED e de AIME, cujo prazo é posterior à diplomação, quanto mais, obviamente, para dar continuidade a ações já iniciadas por ela. Também é falha a redação, ao não estipular o prazo para essa manifestação, e tecnicamente incorreto, ao dizer que a extinção, nesses casos, será “com julgamento do mérito”.

Ao limitar também a legitimidade ao “candidato com pedido de registro”, o texto suprime, de modo injustificável, a possibilidade de pré-candidatos (aqueles já escolhidos nas respectivas convenções) moverem ações para coibir atos capazes de comprometer seriamente a igualdade da disputa (algumas condutas vedadas) e a legitimidade das eleições (abusos de poder), que podem ocorrer antes do pedido de registro.

O eleitor, maior interessado na lisura do pleito, não tem legitimidade para propor ações eleitorais, devendo noticiar a quem a tenha, vedado o anonimato (art. 50 do Projeto).

Por sua vez, reza o art. 6º que o autor deve pedir ao Juiz para dar ciência da demanda, com remessa de cópia da inicial, ao partido político

ou coligação a que pertencer o acusado (oportunidade em que poderá atuar como *assistente simples*, o que já é aceito hoje pela jurisprudência), mas essa participação não tem caráter obrigatório.

Já a legitimidade passiva não foi tratada nas Disposições Gerais, mas especificamente no capítulo Das Ações pelo Rito Sumário (art. 22) – *todos os responsáveis pelas infrações eleitorais extrapenais a que não se comine sanção de cassação do registro ou do diploma* –, e no capítulo Das Ações pelo Rito Ordinário (art. 29) – *candidatos, autor, coautor ou partícipe das demais infrações eleitorais extrapenais*.

Neste ponto, cumpre lembrar a posição sufragada na jurisprudência da necessidade de pedido de citação de todos aqueles que compõem a chapa majoritária, sob pena de extinção do feito por decadência, no caso de ausência do pedido antes do prazo extintivo do direito de ação. O art. 47 do Projeto abraça esse posicionamento.

Também é oportuno alertar para um precedente recente do TSE (RO 169677/RR, DJe 6-2-12), do qual discordo totalmente, sobre a imperiosa necessidade do pedido de citação do(s) agente(s) público(s) responsável(is) pela prática da conduta vedada. Sem aprofundar o debate, basta dizer que o litisconsórcio passivo necessário só existe se houver imposição legal ou se a causa tiver de ser decidida de modo uniforme para todos. Nem uma coisa nem outra se acham presentes, restando plenamente possível a propositura apenas contra o candidato, que terá o diploma cassado e ficará inelegível, não sendo obviamente atingido o agente público que não integrou a relação processual. Como destacou o Ministro Marco Aurélio, em seu brilhante voto vencido, a hipótese é a do art. 46, II, do CPC, e não do art. 47.

2.4 Testemunhas

Independentemente do rito (sumário ou ordinário) e do número de fatos em discussão, o máximo de testemunhas que podem ser arroladas é 8 (oito), podendo ser reduzidas até a metade, quando os réus forem do mesmo partido político ou coligação e os fatos alegados iguais.

Embora já praticado atualmente o disposto no § 2º do art. 7º, entendendo que o Projeto perde uma grande oportunidade de estabelecer que as testemunhas serão intimadas pelo Poder Judiciário, e não apresentadas

pelas partes e pelo Ministério Público, pois, como é sabido, a testemunha levada pela parte não tem a necessária isenção e muitas vezes o Ministério Público encontra dificuldades para levar as testemunhas, cabendo a sua condução coercitiva só ao Judiciário.

2.5 Contagem dos prazos

Prevê o Projeto, art. 8º, que os prazos nele fixados contam-se “a partir da ciência”, sendo a citação e a notificação pessoais, em ano em que não houver eleição, e na sede do partido, a qualquer membro da Comissão Executiva, nos anos de eleição e antes da data das convenções (§ 1º). Depois do registro da candidatura, devem ser feitas no endereço do partido político ou do advogado, por fax ou qualquer meio efetivo de comunicação (§ 2º). Perceba-se que restou uma lacuna entre a data das convenções e do registro de candidatura, devendo ser aplicada, a meu ver, a regra do § 1º.

Note-se também que o dia do início do prazo, que é excluído na contagem (art. 184 do CPC), é o da “ciência”, e não da juntada aos autos do mandado ou Aviso de Recebimento ou Precatória devidamente cumpridos.

O Projeto poderia ter dissipado uma divergência que se apresenta na doutrina e na jurisprudência quanto à contagem dos prazos decadenciais para a propositura das ações eleitorais. Com efeito, por se tratar de prazos de direito material, uns defendem que não se aplica o art. 184, § 2º, do CPC, segundo o qual a contagem só é deflagrada a partir do primeiro dia útil seguinte, mas, sim, o art. 132 do CC, que não faz essa ressalva, embora tenha prevalecido a primeira corrente.

Lado outro, tramita em apenso ao referido Projeto o PLP nº 126/2012, de autoria do Deputado Federal Jorge Silva, simplesmente acrescentando o art. 9º-A à LC 64/90, “a fim de tornar obrigatória a intimação pessoal do advogado da sentença que julga registro de candidatos a eleições municipais”, “admitida a notificação por telefax”, pois, segundo o autor do Projeto, “o prazo de recurso de apenas três dias é exíguo”.

Ora, se todo o procedimento previsto nos arts. 2º a 9º da LC 64/90 está sendo textualmente revogado pelo PLC nº455/2009, que já regulamenta a questão das intimações, inclusive admitindo outros meios idôneos de comunicação, não se justifica a inclusão do aludido

art. 9º-A na LC 64/90, que ficará perdido no texto dessa lei. Assim, entendo que o parecer do Relator Fábio Trad deveria ser pela desaprovação do PLP 126/2012, e não pela sua aprovação, como foi feito. Ou, se é para prevalecer mesmo essa diferenciação no caso de eleições municipais, o ideal é que a regra proposta no PLP 126/2012 seja incorporada ao substitutivo apresentado.

2.6 Execução das decisões

No art. 9º, o Projeto, que foi apresentado em 2009, anteriormente, portanto, à aprovação da Lei da Ficha Limpa, prevê que só após o trânsito em julgado pode ser reconhecida uma inelegibilidade ou impedida a posse ou afastado o titular do exercício do seu mandato.

O art. 15 da LC 64/90, e outros dispositivos contidos nas alíneas do art. 1º dessa lei, todos alterados pela LC 135/10, já declarada constitucional pelo STF, dispõem de modo diverso, prevendo a execução dos julgados eleitorais a partir da primeira decisão colegiada, ficando superada a questão.

Por isso mesmo, no substitutivo apresentado pelo Deputado Fábio Trad, esse artigo foi corretamente suprimido.

2.7 Prazo do cometimento das infrações

Diz o Projeto, no seu art. 10, que:

Ressalvadas as condições de elegibilidade e as inelegibilidades, só podem ser objeto das ações de que trata esta lei complementar as infrações eleitorais extrapenais cometidas há menos de um ano antes da data das eleições.

Teria o projeto reduzido ou ampliado os prazos em que se verifica o cometimento das ilegalidades?

Entendo que os prazos expressamente previstos em norma especial, como a do art. 41-A da LE, que limita a vedação da compra de votos entre o pedido de registro e a diplomação, ou como a do art. 73, VI, “a”, que proíbem a transferência de recursos entre os entes públicos apenas nos três meses que antecedem o pleito, continuam a vigorar, pelo critério

de solução de antinomias segundo o qual a norma anterior especial prevalece sobre a norma posterior geral.

Todavia, é de se cogitar que atos de abuso de poder, normalmente considerados só a partir do início do ano eleitoral, poderão agora fundamentar as demandas eleitorais mesmo se cometidos antes desse período, até um ano antes das eleições.

Quanto ao poder de polícia, pode ser exercido para coibir práticas ilegais a qualquer tempo, mesmo fatos ocorridos há mais de um ano antes da data das eleições (parágrafo único do art. 10).

2.8 Condutas que caracterizam improbidade administrativa

O art. 11 do Projeto só permite o ajuizamento de ação judicial eleitoral com base em atos que caracterizam improbidade administrativa se, cumulativamente:

Tiverem sido praticados há menos de um ano antes da data da eleição” e “possam influenciar, direta e concretamente, na normalidade e legitimidade das eleições, favorecendo, em qualquer caso, partido político, coligação ou candidato.

Esse dispositivo é sem sentido e não contribui em nada com a preservação da igualdade da disputa e da lisura do pleito.

O Projeto acaba por restringir o direito de ação contra agentes públicos ímprobos, pois traz o requisito da *potencialidade para atingir a legitimidade da eleição*. Ora, o § 7º do art. 73, que trata das condutas vedadas para as quais não se exige, de modo algum, “potencialidade”, prevê que:

As condutas enumeradas no “caput” caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III.

Assim, a quem interessa restringir a subsunção de condutas que caracterizam simultaneamente improbidade e conduta vedada, exigindo-se “potencialidade” para afetar o resultado do pleito? Ora, até mesmo

por também caracterizarem improbidade, são condutas gravíssimas que merecem total punição, sem restrições, nas diversas esferas, eleitoral, cível e até criminal, que não se confundem e são independentes entre si.

De qualquer modo, é preciso deixar claro que tal dispositivo do Projeto só restringe *o ajuizamento* de ações eleitorais com base em tais condutas, mas não impede a aplicação, por exemplo, do art. 1º, I, “h”, da LC 64/90, já consolidada na jurisprudência, que considera inelegível quem tiver sido condenado na Justiça Comum, por exemplo, em ação popular por descumprimento do previsto no § 1º do art. 37 da CF, que veda a promoção pessoal de mandatário público em campanhas publicitárias institucionais.

Até porque, nesse caso, trata-se do mero *reconhecimento*, em sede de pedido de registro ou de AIRC, de uma *inelegibilidade* que surgiu como efeito secundário da condenação, que nem se submete ao prazo máximo de um ano antes da eleição, como ressalva o próprio Projeto, no art. 10.

Também importante observar que a LC 135/10 não mais exige potencialidade como requisito para a aplicação das sanções nos casos de abuso de poder, bastando a “gravidade das circunstâncias” (LC 64/90, art. 22, XVI), texto, aliás, reproduzido no parágrafo único do art. 23 do substitutivo apresentado pelo Deputado Fábio Trad.

2.9 Regras sobre registro de candidatura

No Capítulo II, o Projeto trata Do Registro dos Candidatos, prevendo, no art. 12, a possibilidade de indeferimento de ofício, o que já é consenso na doutrina e na jurisprudência. O substitutivo oportunamente acrescenta dois parágrafos a este artigo, a fim de garantir a ampla defesa nesse caso. Com efeito, reza que o Juiz dará ciência ao interessado para defesa em três dias, cabendo recurso ordinário para o Tribunal *ad quem* no mesmo prazo.

No art. 13, diz que a AIRC, que passa a ser chamada de AIPRC, só pode ser manejada nos casos de falta das condições de elegibilidade ou de causas de inelegibilidade “*pré-existentes à sua data limite*”. Discordo totalmente, pois se as inelegibilidades que desaparecerem até a data da posse (art. 48 do mesmo projeto, nas disposições finais) não podem ser

declaradas, deveriam ser sim reconhecidas na hipótese oposta, antes, é claro, do julgamento final pelo TSE. Lembre-se de que o art. 462 do CPC dispõe que o Julgador deve levar em conta as alterações de fato e direito verificadas entre o ajuizamento da ação e o julgamento.

Por sua vez, se for aprovado o texto do art. 14, ele vai revogar o art. 15 da LC 64/90, com a redação da LC 135/10, que atribui efeitos imediatos à primeira decisão colegiada que indeferir o registro e que, a meu ver, revogou o art. 16-A da LE, acrescido pela Lei nº12.034/09. Representaria, portanto, um retrocesso permitir que o candidato com pedido já indeferido por decisão colegiada tenha todos os direitos assegurados aos demais candidatos simplesmente por ter recorrido ao TSE, “até o trânsito em julgado da respectiva decisão, independentemente de interposição de qualquer outra medida”.

2.10 Diplomação

Importante avanço se observa no art. 15 do Projeto, ao definir a diplomação e seus efeitos e distingui-la dos diplomas individualmente considerados. Cassado ou invalidado um diploma emanado de diplomação válida, não se repete a diplomação, que é una, obrigatória e universal para o pleito e tem por fim declarar e oficializar todos os resultados finais das eleições a que se refere, mas apenas se expede outro, a quem de direito. Sobre isso, o autor do Projeto destacou, com propriedade: *“Fica clara, com o capítulo, a diferença entre a diplomação e o diploma, robusta confusão hoje cometida por muitos, prejudicando uma correta aplicação da lei eleitoral”*.

2.11 Retomada do mandato eletivo por desfiliação partidária

O substitutivo elimina toda a regulamentação do processo para retomada do mandato eletivo por desfiliação partidária, sob o fundamento de que se trata de matéria de natureza política, e não técnica, que está sendo discutida no seio da reforma política. Todavia, acho que não deveria eliminar, pois, até que a tal reforma política venha à tona, é necessário preencher uma lacuna no ordenamento jurídico quanto à matéria, que vem impropriamente tratada em Resolução do TSE.

Por isso, concordo com o autor do Projeto, ao dizer que, no ponto, “*o projeto nada mais fez do que reatribuir ao Poder Legislativo a prerrogativa constitucional de elaborar projetos de lei de sua competência*”.

Como o texto foi suprimido no substitutivo, limito-me a transcrever os esclarecimentos do Deputado Osmar Serraglio:

A matéria deste capítulo consta, hoje, da Resolução nº 22.610, de 30.10.2007, do TSE. No trato das questões, foram feitas algumas alterações, melhorando o texto, uma vez que seu mérito, além de já decidido pelo STF, já é consenso entre os poderes e a sociedade. As principais alterações são as seguintes: uma modifica a competência; outra traz solução para o preenchimento das vagas em cargos majoritários, quando os titulares e seus primeiros substitutos perderem o mandato eletivo, hipótese de que passou ao largo a mencionada resolução; e a terceira, possibilita recurso contra as decisões dos tribunais eleitorais.

Destaco apenas, de modo negativo, o disposto no parágrafo único do art. 21, que retira a legitimidade ativa do Ministério Público, mesmo no caso de omissão dos legitimados (partido político e suplentes interessados).

2.12 Ações pelo rito sumário

Seguem o rito sumário do Projeto as ações que tenham como causa de pedir todas as infrações eleitorais extrapenais a que não se comine sanção de cassação (art. 22); o processo de retomada do mandato eletivo por desfiliação partidária (art. 17), que no substitutivo foi suprimido; e as hoje chamadas reclamações/representações (art. 58).

Nisso, o projeto traz um grande avanço à sistematização do processo eleitoral, pois, atualmente, há hipóteses de ações que podem gerar cassação de registro ou de diploma e que seguem o rito *sumaríssimo* do art. 96, normalmente usado apenas para a imposição de multa. É o caso, v.g., das condutas vedadas previstas nos arts. 75 e 77, já que, por disposição legal, só as previstas nos arts. 73 e 74 seguem o rito do art. 22 da LC 64/90.

Confira-se, a propósito, a enumeração de Castro (2010, p. 335), onde se vê que o rito do art. 96 da LE é aplicado tanto a processos que

resultem só em multa e como a alguns outros que podem gerar cassação do registro ou do diploma:

A representação/reclamação (com o procedimento sumaríssimo do art. 96) se presta para denunciar fatos relativos a gastos excessivos na campanha (art. 18, § 2º); à divulgação de pesquisa não registrada (art. 33, § 3º); à propaganda extemporânea (art. 36, § 3º); à propaganda ilícita (art. 37, § 1º); à inobservância de distância e horários para funcionamento de alto-falantes (art. 39, § 3º); à inobservância do horário e local para comícios (art. 39, § 4º); à colocação de outdoor (art. 39, § 8º, da Lei nº9.504/97; à inobservância dos limites de espaço da propaganda na imprensa (art. 43, parágrafo único); às infrações na propaganda pelo rádio e TV (art. 45, § 2º; art. 55, parágrafo único, e art. 56); ao uso indevido da internet (art. 57-A e segs.); à nomeação da Mesa Receptora (art. 63) e às inaugurações de obras e serviços públicos (arts. 75 e 77).

Portanto, o critério adotado pelo Projeto para a adoção do procedimento sumário em todas as ações que tenham como causa de pedir as infrações eleitorais extrapenais a que não se comine sanção de cassação é coerente e traz unidade ao sistema, utilizando rito mais célere para a aplicação de sanção mais leve.

O parágrafo único do art. 22 estabelece um prazo decadencial de 15 (quinze) dias para a propositura da ação, a contar da “*data dos respectivos fatos*” que caracterizem infrações eleitorais extrapenais. Entendo que essa não é, de modo algum, a melhor solução, pois como as práticas ilícitas devem ser coibidas, e não ficarem impunes, o prazo deveria começar a correr a partir “da ciência dos fatos”, e não da sua ocorrência.

Mesmo que a atual redação venha a prevalecer, reputo ser essa uma interpretação obrigatória, pois haveria violação ao princípio do acesso à Justiça, sob o ponto de vista da sua efetividade. Como pode alguém, antes mesmo de tomar conhecimento do fato lesivo, ter contra si invocado o decurso do prazo decadencial? Só quem ganha com isso é o infrator, que vai procurar cometer ilicitudes que não cheguem aos olhos e ouvidos dos adversários antes de 15 dias.

Ademais, analisando sistematicamente o Projeto, vê-se que a regra da “ciência do fato” vem prevista na alínea “b” do art. 29 como prazo inicial para a propositura da respectiva ação, devendo também ser

adotada aqui.

Por outro lado, é importante lembrar que, quanto ao poder de polícia, o Juiz pode exercê-lo, inclusive de ofício, “*a qualquer tempo, inclusive para coibir fatos ocorridos há mais de um ano antes da data das eleições*” (art. 10, parágrafo único, do Projeto). Desse modo, na esteira do ensinamento de Castro (2010: p. 334) sobre o atual art. 96 da LE, entendo que o ajuizamento de ações eleitorais só é necessário:

...quando a conduta reclamar, além ou independentemente do exercício do poder de polícia, a aplicação de sanções. Assim, se a conduta for daquelas que a lei não tolera, mas para as quais não haja cominação de qualquer sanção, tudo se resolve com o poder de polícia, que pode ser adotado *ex-officio* pelo Juiz ou mediante provocação do interessado, que se pode utilizar da reclamação/representação aqui tratada [que passa a adotar o rito sumário com o Projeto, art. 58]. Entretanto, se houver previsão legal de multa ou de cassação do registro/diploma, o Juiz não poderá instaurar procedimento *ex-officio*. Deverá exercer o poder de polícia, suspender a conduta irregular, comunicar a prática ilegal ao Ministério Público e aguardar a representação/reclamação por parte de algum dos legitimados, para só então impor a sanção cabível (art. 38, §§ 1º e 2º, da Resolução nº23.193/2009).

2.13 Procedimento sumário

O rito sumário pode ser assim resumido: Petição inicial com rol de testemunhas – Citação para contestação, sob pena de revelia, no prazo de cinco dias, com apresentação do rol de testemunhas – Se necessária instrução, será feita nos cinco dias seguintes, começando por despacho que saneará o feito e designará audiência – Encerrada a instrução em audiência, as partes terão o prazo sucessivo de dez minutos, prorrogáveis por mais dez, para alegações finais orais – Manifestação do Ministério Público como *custos legis*, se não for o autor – Sentença em audiência com intimação das partes presentes ou prolação da sentença em no máximo três dias.

Tratando-se de representação/reclamação sem maior complexidade ou se se referir apenas a questão de direito, o Juiz ou Tribunal poderá, após a contestação que será apresentada em três dias, ouvido ou não o Ministério público Eleitoral em 24 horas, proferir decisão desde logo

(parágrafo único do art. 58). Nesse caso, o Juiz deve mandar citar o réu deixando expresso que adotou o rito sumaríssimo do parágrafo único do art. 58, para que não haja surpresas. Ademais, deve intimar o Ministério Público para se manifestar como *custos legis*. A expressão “ou não”, constante do texto, deve ser interpretada como “tendo ou não o Ministério Público apresentado a sua manifestação depois de intimado a fazê-lo”.

2.14 Ações pelo rito ordinário

A princípio, por exclusão, seguem o rito ordinário as ações fundadas em infrações às quais se comine cassação do registro ou do diploma e a ação rescisória eleitoral. De qualquer modo, o Projeto especifica as ações que se submetem ao mencionado rito: a) as chamadas *lides partidárias* (art. 4º, § 1º); b) a Ação de Impugnação de Pedido de Registro de Candidatura – AIPRC; c) a Ação por Corrupção ou Abuso Eleitoral – ACAE; d) a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo – AIME e e) a Ação Rescisória Eleitoral – ARE (art. 28).

No art. 30, são definidos os atos de corrupção e de abuso eleitoral, abrangendo todas as espécies existentes. Assim, além de dissipar dúvidas conceituais de modo bastante satisfatório, o Projeto representa um grande avanço ao unificar, sob o nome de Ação por Corrupção ou Abuso Eleitoral – ACAE, todas as ações que hoje estão estampadas nos arts. 30-A, 41-A, 73 e seguintes da LE e 22 da LC 64/90. Só isso já servirá para eliminar ou diminuir a repetição de demandas sobre um mesmo fato, mas com fundamentos legais diversos.

Entendo que o RCED, por ser uma ação, e não um recurso, que gera a cassação do diploma, deveria ter vindo previsto no rol das ações que seguem o rito ordinário. De todo modo, não foi extinto do mundo jurídico, como se lê do art. 60 do Projeto, continuando a ser regulado pelo CE.

No art. 29, o Projeto estabelece os seguintes prazos decadenciais: a) 5 dias para a AIPRC, a partir da publicação do edital de pedido de registro; b) até 10 dias após a eleição, para a ACAE, salvo se “a ciência do fato ocorrer com a prestação de contas”, hipótese em que a ação pode ser proposta até o quinto dia após a sua divulgação; c) para a AIME, somente repetiu, como não poderia deixar de ser dentro de um Projeto

de Lei, o texto constitucional (dentro de 15 dias após a diplomação); d) para a ARE, 120 dias do trânsito em julgado da decisão que impõe a inelegibilidade.

Os prazos fixados para a ACAE não são suficientes, embora deva ser louvada a sua elasticidade no caso da ciência do fato surgir com a prestação de contas. Como o que se quer é coibir com eficácia os abusos eleitorais, seria um retrocesso diminuir os prazos já instituídos pela Lei nº 12.034/09, que fixou o *dia da diplomação* como data limite para a propositura das ações com base no art. 41-A e no art. 73 e seguintes (prazo este também aceito pela doutrina e pela jurisprudência para as AIJEs, art. 22 da LC 64/90), e *até quinze dias após a diplomação* para a ação do art. 30-A.

Desse modo, só dez dias após as eleições é um prazo muito curto para reunir provas documentais e testemunhais para comprovar abusos cometidos na data das eleições, quando eles mais se verificam. Além disso, por exemplo, algumas condutas são vedadas até a data da posse (art. 73, V e VIII, LE), sob pena de cassação do registro ou do diploma. Como punir o candidato beneficiado e o agente público infrator, que muitas vezes são a mesma pessoa, se quando o ato for praticado já estiver encerrado o prazo para a propositura da ação?

Assim, importante incorporar ao Projeto em análise, ou ao seu substitutivo, o texto do Projeto de Lei nº 747/2011, do Senador Blairo Maggi (MS), também em tramitação, que fixa o prazo da posse dos eleitos como *dies ad quem* do prazo para a propositura das ações eleitorais que resultem em cassação do mandato,¹ deixando-se de lado a outra parte do aludido PLS, que determina o arquivamento das ações se não forem julgadas em um ano, pois muitas vezes, pelo volume de processos e complexidade das causas, se torna impraticável o julgamento célere e haveria impunidade.

Sobre o tema da duração do processo eleitoral que possa resultar em perda do mandato, entendo que deve ser mantido o texto do art. 97-A da LE, acrescido pela minirreforma da Lei nº 12.034/09, o qual traz adequado regramento ao tema, com a responsabilização do Juiz ou dos membros do Tribunal (art. 97), e não com o arquivamento do processo,

¹ Claro que o prazo da AIME, por estar previsto na própria CF, só por emenda pode ser alterado.

se não for julgado dentro do período de um ano:

Art. 97-A. Nos termos do inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, considera-se duração razoável do processo que possa resultar em perda de mandato eletivo o período máximo de 1 (um) ano, contado da sua apresentação à Justiça Eleitoral.

§ 1º A duração do processo de que trata o caput abrange a tramitação em todas as instâncias da Justiça Eleitoral.

§ 2º Vencido o prazo de que trata o caput, será aplicável o disposto no art. 97, sem prejuízo de representação ao Conselho Nacional de Justiça.

Uma inovação importante é que, pelo Projeto, será possível ajuizar Ação Rescisória Eleitoral – ARE contra toda decisão judicial transitada em julgado que impuser inelegibilidade (confira-se que o art. 29, letra “d”, não faz distinção). Pelo sistema atual, só tem sido admitida a *rescisória eleitoral* quando se tratar de acórdão do TSE, pois a sua previsão só vem contida no Código Eleitoral, em dispositivo que trata da competência daquela Corte (art. 22, I, “j”). O rito será o ordinário (art. 28, IV, do Projeto) e, aplicando-se supletivamente as regras do CPC, a competência para julgá-la será do TRE, quanto às decisões de Primeiro Grau e contra as suas próprias decisões, e do TSE, quanto aos seus julgados de mérito que decretem a inelegibilidade.

Noutra senda, o Projeto (art. 30) define como *corrupção eleitoral* a arrecadação ilícita e utilização de recursos não contabilizados, compra de voto e todas as demais infrações eleitorais extrapenais a que a Lei nº 9.504/97 atribua sanção de cassação do registro ou do diploma. Perceba-se que o conceito é amplíssimo e por isso merece aplausos, porquanto facilita a punição dos infratores.

Em seguida o Projeto também traz definições bem amplas sobre o que se deve entender por *abuso eleitoral*, inclusive dizendo que constitui abuso do poder econômico:

O emprego, em todo o período das campanhas eleitorais, de recursos que, mesmo oriundos de fonte ilícita, pela desproporção de seus altos valores para com os objetivos a que se destinam, venham desigualar a busca pelos votos em relação aos demais partidos políticos, coligações ou candidatos.

E abuso do poder político:

O emprego, em todo o período das campanhas eleitorais, por quem exerce atividade político-partidária, de prática que afronte a ética, o decoro, a liberdade de voto, a moralidade para o exercício do mandato eletivo ou os bons costumes políticos que devem reinar no Estado democrático de direito.

Essas previsões estão em perfeita sintonia com a Constituição Federal, que dispõe, no § 9º do art. 14:

Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Note-se que a CF utiliza o termo “influência” do poder econômico, que é algo bem mais abrangente que o abuso, e que restou contemplado com a definição dada no Projeto. Neste sentido, a melhor doutrina:

Observe-se que o texto constitucional emprega a palavra *influência* e não *abuso*, como consta do art. 1º, I, alíneas d e h, da LC nº 64/90. Esse termo –*influência*– apresenta amplitude maior que ‘abuso’, pois retrata a mera inspiração ou sugestão exercida em alguém, ou, ainda, o processo pelo qual se incute ou se infunde em outrem uma ideia, um sentimento ou um desejo. A influência, portanto, pode não decorrer de explícito mau uso do poder econômico, podendo, ao contrário, ser corolário de um uso aparentemente normal, lícito, mas que, à vista das circunstâncias consideradas, deixa de ser razoável. O que se pretende arrostar é a influência abusiva exercida por detentores de poder econômico ou político, considerando-se como tal a interferência de matiz tendencioso, realizada deliberada ou veladamente em proveito – ou em prejuízo – de determinada candidatura ou grupo político. De qualquer sorte, a expressão *influência do poder* é mais elástica que *abuso de poder*, permitindo, pois, maior liberdade do intérprete na análise dos fatos. O emprego da *interpretação extensiva*, aqui, certamente poderá levar o exegeta a afirmar como abusivas situações em que a mera *influência* foi eficaz no sentido de desequilibrar o pleito.” (GOMES, 2012: p. 468).

Por outro lado, entendo que a limitação temporal prevista nas definições de abuso (“*em todo o período das campanhas eleitorais*”) não é a melhor, pois é sabido e consabido que o abuso pode ser praticado antes das convenções, que só acontecem em junho (art. 8º da LE) e que deflagram oficialmente o período de campanha eleitoral (art. 19 da mesma LE). Muitos abusos capazes de afetar a disputa e a legitimidade do pleito são praticados durante o chamado período pré-eleitoral e devem ser levados à análise do Poder Judiciário, ainda que a ação só possa ser ajuizada depois das convenções, como defende Gomes, já citado, pp. 474/475:

Impende registrar que os fatos debatidos na demanda tanto podem ter ocorrido antes como depois do início do processo eleitoral. O que não se concebe é o seu *ajuizamento* antes da convenção. Primeiro, porque o bem que se visa salvaguardar é o próprio processo eleitoral, cujo início se dá com aquele evento. Depois, porque é com as convenções que se adquire o status de pré-candidato, antes, há mera expectativa de ser candidato. Como se sabe, em geral, o representado é candidato ou pré-candidato.”

É esse também o entendimento do egrégio TSE:

Admite-se a ação de investigação judicial eleitoral, fundada no art. 22 da LC nº 64/90, que tenha como objeto abuso ocorrido antes da escolha e registro do candidato. (REsp nº 19.502/GO, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 1º-4-2002, e 19.566/MG, rel. Min. Sálvio de Figueiredo, DJ 26-4-2002) [...] (TSE, RO nº 722/PR, de 15-6-2004 – DJ 20-8-2004).

O substitutivo acrescentou ainda um parágrafo único ao artigo que define os atos de corrupção e de abuso, a fim de deixar claro que não será levada em conta a potencialidade, mas a gravidade das circunstâncias, para a configuração do ato abusivo, o que já é hoje previsto no art. 22 da LC 64/90, mas que fica revogado pelo Projeto, daí a necessidade da previsão.

E o art. 31 do Projeto também diz que são considerados atos de corrupção ou abuso eleitoral aqueles praticados por candidatos, membros de partido político ou terceiros que possam, direta ou indiretamente, influenciar na eleição dos adversários, na normalidade ou legitimidade

das eleições, ou alterar os seus resultados. Trata-se do abuso não para o benefício de um candidato, para prejudicar o adversário e alterar o resultado do pleito. A meu ver, pecou o dispositivo ao limitar a prática ilícita ao período entre o registro e a diplomação, pois é inegável que tais atos podem ser praticados a partir da escolha dos pré-candidatos nas convenções e até mesmo antes disso.

2.15 Procedimento ordinário

O rito ordinário pode ser assim resumido: Petição inicial com rol de testemunhas – Citação para contestação, sob pena de revelia, no prazo de cinco dias, com apresentação do rol de testemunhas – Se necessária instrução, será feita nos dez dias seguintes, começando por despacho que saneará o feito e designará audiência – Ouvidas as testemunhas, o Juiz poderá designar o prazo comum de três dias para diligências, juntada de novos documentos ou produção de novas provas que se mostrarem necessárias – Encerrada a instrução em audiência, as partes terão o prazo sucessivo de três dias para alegações finais escritas – Manifestação do Ministério Público como *custos legis*, se não for o autor – Sentença no prazo improrrogável de três dias após a conclusão.

2.16 Sanções e sucessão das vagas

Primeiramente, o Projeto traz, já em reais (art. 39), e não pela extinta UFIR, os limites mínimo e máximo de aplicação de multas “*pelas infrações eleitorais extrapenais constantes do Código Eleitoral e de qualquer lei ordinária eleitoral*”. Por óbvio, como se trata de penalidade, o dispositivo deve ser interpretado de modo restritivo. Assim, não se trata de instituição de multa para todas as infrações eleitorais extrapenais, mas de parâmetros de aplicação. As condutas para as quais não há previsão de multa não passam a ser penalizadas com essa norma.

Entre R\$ 2.000,00 (dois mil reais) e R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), o Juiz deverá fixar a multa, considerando os critérios combinados de proporcionalidade e potencialidade dispostos no § 1º: a gravidade do fato em relação à quebra da igualdade e a lesão à legitimidade do pleito, podendo ser quadruplicada nas hipóteses do § 2º

(reincidência no mesmo ano eleitoral ou quando se tratar de eleições para Presidente e Governador, em que as campanhas normalmente são milionárias).

O art. 40 destaca que as multas definitivamente aplicadas e não quitadas, bem como a não prestação das contas de campanha, obstam a expedição de certidão de pleno gozo dos direitos políticos para todos os fins. Melhor seria se o Projeto também incluísse o caso de contas *desaprovadas*, pois é injustificável que se possa dar quitação a quem não obteve a aprovação das suas contas.

Importante distinção doutrinária foi adotada no Projeto, ao diferenciar a AIPRC da ACAE quanto aos efeitos das respectivas decisões (arts. 41 e 42). De certo, na primeira, a falta de condição de elegibilidade ou a inelegibilidade é apenas reconhecida, declarada, na linha do disposto no art. 15 da LC 64/90, indeferindo-se o registro ou cassando-se o registro ou o diploma já outorgados, enquanto nas demais ela é cominada, imposta. Na AIPRC, é proferida uma tutela declaratória, pois a inelegibilidade é pré-existente (art. 1º, I, da LC 64/90, por ex.), enquanto na ACAE é dada uma tutela constitutiva (ela é imposta na própria sentença).

No art. 42, o Projeto vem, a meu ver, suprir importante lacuna do ordenamento jurídico, que tem levado os tribunais pátrios a só *cominar* inelegibilidade em caso de AIJE movida por abuso de poder em sentido amplo, onde se exige a análise na potencialidade da conduta, hoje gravidade das circunstâncias (art. 22, XIV e XVI, da LC 64/90), e não naquelas previstas nos arts. 30-A, 41-A, 73 e ss. da LE, na AIME e no RCED, sob o argumento de que tais dispositivos não trazem a “sanção” de inelegibilidade.

Pois bem, fora no caso do RCED –que, a meu ver, como já comentado, por se tratar de uma típica ação eleitoral, o Projeto erra ao deixar de regulamentá-lo em seu texto e que será tratado ao final deste artigo –, agora está claro, pelo art. 42, que a Ação por Corrupção ou Abuso Eleitoral – ACAE (que engloba todos os casos de AIJE, arts. 30-A, 41-A, e 73 e ss. da LE) e a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo –AIME também terão a inelegibilidade, por oito anos, como sanção a ser imposta, a par do indeferimento ou cassação do registro ou diploma e da nulidade absoluta dos votos obtidos.

Certamente alguns dirão que a inelegibilidade não pode ser

imposta no caso de AIME, pois trata-se de ação diretamente prevista na Carta Magna e que só traz a sanção de perda do mandato eletivo. Ora, até por aplicação do art. 14, § 9º, da mesma CF, é indubitável que o legislador complementar federal pode instituir inelegibilidades e, no caso, é inaceitável que, reconhecidos os mesmos fatos abusivos, ora possam gerar inelegibilidade e ora não, dependendo apenas o tipo de ação.

Por isso, mesmo com a legislação atual, importantes doutrinadores defendem que o reconhecimento do abuso de poder deve gerar a inelegibilidade, ainda que em sede de AIME.

Oportuno transcrever os lúcidos ensinamentos de Castro (2010, pp. 164/165 e 432):

Quando há notícia de prática de abuso de poder econômico ou político durante a campanha eleitoral, alguns instrumentos processuais podem ser utilizados para a apuração da conduta e aplicação das sanções previstas na lei: Representação/ Reclamação (art. 96 da Lei nº 9.504/97), Investigação Judicial Eleitoral (art. 22, da LC nº64/90) e Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (art. 14, § 10, da CF/88). Seja qual for a via processual adotada, a provocação para que a Justiça Eleitoral tome conhecimento do abuso e aplique as sanções pertinentes, ou seja, o pedido formulado pelo legitimado ativo e dirigido à Justiça Eleitoral recebe, genericamente, o nome de representação. Representação, por conseguinte, é entendida como todo e qualquer pedido dirigido à Justiça Eleitoral para apuração e punição do abuso de poder nas eleições.”É com esse sentido amplo que a mencionada alínea *d* fixa a inelegibilidade dos que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, transitada em julgado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos três anos seguintes.

Se determinado candidato é representado à Justiça Eleitoral pela prática de abuso de poder, contra ele será instaurado o respectivo processo de apuração da conduta, que pode ser a Investigação Judicial Eleitoral do art. 22 da Lei Complementar nº64/90, ou mesmo a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo do art. 14, § 10, da CF, tudo dependendo do momento em que se tem conhecimento da irregularidade. Se ao final a sentença reconhece a procedência da notícia de abuso,

a representação é acolhida e o agente do abuso recebe a sanção de inelegibilidade aqui tratada, que o impede de receber validamente os votos naquela eleição em que se verificou o abuso, como também nas eleições que se realizarem nos três anos seguintes.

(...).

De outro lado, repita-se, a sentença que julga procedente a AIME e, portanto, reconhece a prática do abuso de poder econômico ou político, deve impor ao impugnado (candidato beneficiado) a inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea *d*, c/c art. 22, inciso XIV, ambos da Lei Complementar n. 64/90, conforme vem sistematicamente decidindo o TSE..

Nessa mesma linha, Cândido, redator do Projeto, (2010, pp. 270/271), *litteris*:

Questão não muito fácil, mas de grande interesse prático, é saber se a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, julgada definitivamente procedente, acarreta, ou não, a inelegibilidade. Além, é evidente, do efeito principal de perda do mandato eletivo, em expectativa de exercício ou em execução.

Entendemos que sim, seja qual for o fundamento de sua propositura – abuso do poder econômico, corrupção ou fraude – eis que não se entenderia quisesse o legislador o apenamento por um motivo e não o tolerasse por outro, já que todos esses pressupostos contêm a mesma lesividade social. Logo, a sanção terá que ser sempre igual.

Por outro lado, como a ação será sempre e obrigatoriamente proposta contra políticos, já que o exercício da atividade política é pressuposto necessário para a aquisição de um mandato eletivo, sejam quais forem os fatos a ensejar a decisão definitiva estarão eles dentro dos conceitos de (abuso do) poder econômico, que é condição inerente a qualquer atividade, ou (abuso de) poder político, circunstância que faz incidir, para enquadramento legal da inelegibilidade defendida, o art. 1º, I, *d*, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Ademais, não se diga que o problema é de lacuna da LC nº 64/1990, que não previu expressamente a hipótese. Não precisava o legislador ser mais expresso do que o foi, posto que – a não prevalecerem estes argumentos – só o fato de a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo ser, em alguns casos, pelo menos, corolário obrigatório da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (LC nº 64/1990, art. 22, XV), autorizada está a

extensão, para a primeira, do efeito da inelegibilidade que a última, sem dúvidas, acarreta (LC nº 64/1990, art. 1º, I, *d*).

E o TSE já decidiu dessa forma:

Ação de impugnação de mandato eletivo. Abuso de poder. (...) Recurso ordinário provido para: (1) cassar os mandatos do governador e do vice-governador (art. 14, § 10, da CF); (2) declarar a inelegibilidade do governador para as eleições que se realizarem nos três anos seguintes ao pleito (LC n. 64, art. 1º, I, *d e b*). (TSE – Ac. 510, de 06/11/2001 – JURISTSE 11:39). Ação de impugnação de mandato. De sua procedência poderá resultar, além da perda do mandato, a inelegibilidade por três anos. (...). (TSE – Ac. 379, de 05/06/2000 – JU – RISTSE 11:40).

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. CASSAÇÃO DE MANDATO, INELEGIBILIDADE E MULTA MANTIDAS. (...). 5. Captação irregular de sufrágio e abuso do poder econômico e político que podem ser examinados em sede de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo. 6. A cassação de diploma e a decretação de inelegibilidade estão previstas no art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/90. 7. Pena de multa que encontra amparo no art. 41-A da Lei nº 9.504/97. 8. Embora haja entendimento que obste a análise, em sede de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, das condutas previstas no art. 73 da Lei nº 9.504/97, tenho que a captação irregular de votos e o abuso de poder foram subsumidos não àquele artigo, mas às previsões legais pertinentes: art. 41-A da Lei nº 9.504/97 e 22 da Lei Complementar nº 64/90. É o que se vê no dispositivo da sentença, posteriormente confirmada pelo Regional. 9. Recurso especial não conhecido. (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 25986, Acórdão de 05/10/2006, Rel. Min. José Augusto Delgado, DJ 27/10/2006, p. 204)

Por sua vez, a decisão tomada na ARE tornará insubsistente a inelegibilidade e demais sanções aplicadas, possibilitando o exercício do mandato eletivo ainda em curso (art. 46 do Projeto).

Doutro lado, quanto à sucessão das vagas, tanto na AIRC como nas demais ações, o Projeto prevê que serão anulados os votos obtidos

pelo candidato cassado, e, se não houver oportuna substituição do candidato, seguir-se-ão as regras dos arts. 43 e 44, as quais, juntamente com o art. 45, que trata da hipótese de morte, renúncia ou cassação antes de expedido o diploma, deixam de ser comentadas neste artigo, por fugirem ao tema central aqui abordado, atinente à sistematização do *processo judicial eleitoral*. Inclusive, o Deputado Fábio Trad destacou em seu relatório que se trata de questão mais política do que técnica.

2.17 Das disposições finais

Pelo art. 47 do Projeto, quem não participou da relação processual não pode ser atingido pela sentença, ainda que se trate de chapa única (litisconsórcio unitário), o que obriga a citação do vice e dos suplentes (litisconsórcio necessário), conforme jurisprudência já consolidada. De todo modo, remete-se o leitor ao tópico em que foi abordada a legitimidade *ad causam* e se apresentou posicionamento contrário ao litisconsórcio passivo necessário entre os candidatos e agentes públicos no caso de conduta vedada. Ainda sobre o art. 47, o substitutivo deveria ter suprimido a expressão “*por sentença judicial transitada em julgado*”, assim como o fez com relação ao art. 9º do Projeto, pois a Lei da Ficha Limpa, já declarada constitucional pelo STF, não exige o trânsito.

No caso de decisão proferida antes da eleição e que atinja somente um membro da chapa, deve haver a tempestiva substituição (art. 17 da LC 64/90), sob pena de insubsistência da chapa.

O art. 48 determina que seja observado se a inelegibilidade ou a ausência de condição de elegibilidade ainda estará presente no momento da posse. Do contrário, não pode ser reconhecida pelo Judiciário, ainda que presentes na data do pedido de registro. O Projeto deveria ter sido coerente quando ocorrer a situação oposta, em que a inelegibilidade ou a ausência de condição surjam até a posse, quando deveria ser reconhecida no julgamento da AIPRC, em conformidade com o art. 462 do CPC. Todavia, no art. 13, diz que nesta ação só podem ser analisadas se pré-existentes ao pedido de registro.

O art. 49 torna legal regra já consagrada na jurisprudência e na doutrina de que é imprescindível a representação das partes por advogado

em todos os atos processuais das ações eleitorais e partidárias.

Por sua vez, a redação do art. 51 não foi feliz. Começa dizendo que as decisões interlocutórias são irrecorríveis e em seguida afirma que, no entanto, o prejudicado “poderá” interpor agravo retido, em três dias, para que a matéria seja apreciada, como preliminar, pela instância superior, por ocasião do julgamento do recurso contra a sentença. Ora, se cabe agravo retido, então a decisão interlocutória é recorrível. Se é recorrível, a não interposição do recurso acarreta preclusão temporal. Se gera preclusão, o prejudicado “deverá” interpor o recurso, sob pena de não mais ser possível discutir a questão. Assim, mais apropriado ter dito não ser cabível o agravo de instrumento, devendo o recurso ser interposto na forma retida. De todo modo, nas hipóteses de violação a direito líquido e certo, o mandado de segurança continuará sendo manejado, pois o agravo retido não tem efeito suspensivo (Lei nº 12.016, art. 5º, II).

O art. 96, § 2º e 3º da LE, prevê que, nas eleições municipais, quando a circunscrição abranger mais de uma Zona Eleitoral, o Tribunal Regional designará um Juiz para apreciar as reclamações ou representações, e que os Tribunais Eleitorais designarão três juízes auxiliares para a apreciação das reclamações ou representações que lhes forem dirigidas, sendo que os recursos contra as suas decisões serão julgados pelo Plenário do Tribunal.

O art. 52 aborda a questão da seguinte forma: o Tribunal, no período de um ano anterior à eleição, pode designar Juízes de Direito como auxiliares, para procederem à instrução e ao relatório dos processos de sua competência originária, ressalvada a competência do Relator e do próprio tribunal para proferir decisões de mérito. Como se observa, ao Juiz auxiliar continua sendo possível proferir decisões interlocutórias e cautelares, mas não pode se manifestar sobre o mérito da questão. Nas eleições municipais, podem também ser designados Juízes de Direito para atuar, juntamente com os titulares, nas Zonas Eleitorais onde haja maior volume de serviço, exercendo toda a jurisdição de 1º Grau, dispondo por resolução sobre as suas respectivas consequências. Com relação ao período de atuação, há uma contradição: no início, fala-se que é “*no ano de eleição municipal*”; depois, diz que é “*no período do registro das candidaturas à diplomação*”. Entendo que um dos dois deve ser suprimido do texto do artigo. Do contrário, este deve prevalecer, pois é mais específico.

O art. 53 prevê que Juiz Eleitoral não pode decretar a cassação de registro ou diploma originariamente outorgado por Tribunal Eleitoral. Ora, se somente pode apreciar pedidos referentes às eleições municipais e diplomar os respectivos candidatos eleitos, claro não poderá cassar mandato cuja apreciação cabe ao Tribunal originariamente. A segunda parte do dispositivo, que prevê a impossibilidade de se decretar a cassação com base em lei ordinária, foi oportunamente suprimida no substitutivo, sobretudo porque o STF, por diversas vezes, já disse que isso é possível, ao apreciar ADIs propostas contra os arts. 41-A (ADI nº 3592, DJ 2-2-2007) e 77 da Lei das Eleições (ADI nº 3.305, DJ 24-11-2006), por exemplo.

O art. 54 prevê multa por abuso de poder de processar, temeridade ou litigância de má-fé, a ser imposta à parte e aos advogados, em favor dos advogados da parte contrária, em valor único ao arbítrio do Juiz ou Tribunal, mas não inferior à metade da multa máxima prevista no art. 39, *caput*, do Projeto. Nas mesmas hipóteses, o Ministério Público e seus agentes também respondem solidariamente.

Dois comentários: a) primeiro, a verdadeira vítima de uma lide temerária é a parte ré, injustamente acusada; então a multa deveria ser em benefício dela, como ocorre no sistema do CPC (art. 18), e não de seu advogado, que certamente já deve estar recebendo os seus honorários contratuais para fazer a defesa; b) segundo, a responsabilidade do advogado e do próprio agente do Ministério Público a pagamento de multa por litigância de má-fé é bastante polêmica, pois o responsável pelo dano processual é a parte ou interveniente (art. 16); para ilustrar, cite-se a ADI nº 2652/DF, relatada pelo Ministro Maurício Correa, que, na ocasião, determinou a aplicação da ressalva do artigo 14 do CPC a todos os advogados, inclusive aos Advogados Públicos, ao observar que os advogados não estão sujeitos a imposição de multa em razão de descumprimento do dever ou obstrução da Justiça, e a recentíssima decisão proferida em 06/05/2013, no AREsp 301.346, pelo Ministro Luís Felipe Salomão, que, aplicando a jurisprudência do STJ e invocando vasta doutrina, afastou a responsabilidade solidária dos advogados, ressaltando que o cliente poderá obter ressarcimento na via regressiva se provar que o seu procurador agiu de modo desleal sem a sua conivência.

O art. 55, suprimido pelo dispositivo, veda a transferência de eleitores a menos de um ano das eleições, e o art. 56, mantido no

substitutivo, proíbe coligações em eleições proporcionais, matérias de direito material eleitoral, sendo a segunda eminentemente política, que fogem ao tema processual aqui focado.

Por outro lado, o substitutivo fez bem em alijar o art. 59 do Projeto, que busca diminuir a punição e o rol dos atingidos pelo texto do art. 77 da Lei Eleitoral quanto à proibição do comparecimento à inauguração de obras públicas, até porque a questão foi tratada na Lei nº12.034/09, bem mais severa e condizente com o que se espera dos candidatos.

No art. 60, o Projeto trata do Recurso Contra a Expedição do Diploma - RCED, dando nova redação ao art. 262 do Código Eleitoral, para definir a sua competência e deixá-lo circunscrito às hipóteses de falta de condição de elegibilidade ou de presença de inelegibilidade, ambas “*com datas supervenientes ao pedido de registro da respectiva candidatura*”.

Com isso, as hipóteses dos atuais incisos II e III do art. 262 do CE (errônea interpretação da lei quanto à aplicação do sistema de representação proporcional; e erro de direito ou de fato na apuração final, quanto à determinação do quociente eleitoral ou partidário, contagem de votos e classificação de candidato, ou a sua contemplação sob determinada legenda) – de improvável ocorrência com o sistema informatizado de votação e apuração dos votos e cálculo dos quocientes – e aquelas do Inciso IV (que já estão subsumidas na ACAE e na AIME), deixam de existir.

Vejo que há dois motivos para preocupação. Se for mantido o prazo da ACAE (só até 10 dias após a eleição, art. 29, “b”), não haverá mais a possibilidade de utilizar o RCED para punir a compra de votos, por exemplo. É necessário, portanto, que o prazo para a ACAE seja estendido até a data da posse, como se propôs mais acima, ou ao menos seja mantido até a data da diplomação, como hoje o é. O outro motivo para preocupação é que, embora realmente bastante remotas as hipóteses dos incisos II e III do art. 262, não é impossível que aconteçam, e a parte prejudicada deixaria de ter um meio hábil para reverter a situação.

Atualmente, apegando-se à literalidade do texto legal (inciso I do art. 262), a jurisprudência não admite que o RCED se fundamente na falta de condição de elegibilidade, que, assim, deve ser aferida só em AIRC ou mesmo de ofício no pedido de registro. Mas se admite que as causas de inelegibilidade constitucionais, mesmo anteriores ao pedido de registro, e as infraconstitucionais supervenientes possam ser analisadas em RCED. As primeiras, porque não precluem (art. 259 do CE); as

segundas, por terem surgido somente depois.

O novo regramento, proposto pelo Projeto, é bem diverso e a meu ver pior. Avança ao permitir a apreciação das faltas de condição de elegibilidade, mas peca ao exigir que tanto esta como as inelegibilidades constitucionais sejam *supervenientes* ao pedido de registro. Ora, tanto as condições de elegibilidade (art. 14, § 3º, da CF) como as inelegibilidades constitucionais (art. 14, § 4º, da CF, por exemplo) não se sujeitam à preclusão (art. 259 do CE). Ademais, é injustificável que as inelegibilidades infraconstitucionais supervenientes ao pedido de registro não possam ser alegadas em RCED, quanto mais porque o Projeto diz que o Julgador não deve declarar inelegibilidade ou ausência de condição de elegibilidade se na data da posse já tiverem desaparecido. Tem de haver coerência.

Com relação à tutela, o RCED fundado em falta de condição de elegibilidade ou em inelegibilidade, assim como ocorre com a AI-PRC, limita-se a declará-las, e não a cominá-las. Ou seja, elas devem ser pré-existentes e o seu reconhecimento vai gerar a cassação do diploma (única sanção aplicada). Nessa esteira, o parágrafo único do art. 262, do CE, alterado pelo Projeto, deixa claro que a prova do RCED deve ser pré-constituída.

Quanto à competência para o RCED, cabe dizer que ela não pode prevalecer quanto ao STF, pois tal recurso não se encontra na Constituição Federal, que diretamente define a competência do Supremo.

No art. 61, o Projeto fixa uma *vacatio legis* de 90 dias, aplicando-se aos processos pendentes. Neste ponto, como o Projeto veicula normas de direito processual e de direito material, entendo que só as primeiras são aplicáveis aos processos em curso, pela regra do *isolamento dos atos processuais* (aplicação imediata da lei nova, respeitadas os atos jurídicos processuais perfeitos já praticados no processo). Quanto às normas de direito material, não podem atingir fatos ocorridos antes da sua vigência, sob pena de violação ao direito adquirido e de retroação vedada. Assim, a subsunção de um determinado fato a um conceito legal de abuso só pode se dar quando a lei já existia anteriormente ao fato.

Ficam expressamente revogados os arts. 2º a 9º, 19 e 22 e o art. 24 da LC nº 64/90, bem como o art. 96 da Lei nº 9.504/97, que cuidam das ações e procedimentos unificados no Projeto.

3 CONCLUSÕES

O Projeto de Lei Complementar nº455/2009, ao procurar sistematizar o processo judicial eleitoral, vem ao encontro de um antigo anseio (mais que isso, de uma enorme necessidade) de todos os operadores do Direito Eleitoral, hoje obrigados a utilizar as vetustas regras do Código Eleitoral de 1965, combinadas com os retalhos e emendas da Lei das Inelegibilidades e da Lei das Eleições.

Há significativo avanço ao se unificarem em uma só lei as ações e os ritos do processo judicial eleitoral, hoje espalhados em leis distintas. Assim, as ações dos arts. 30-A, 41-A e 73 e ss., da LE, e do art. 22 da LC nº 64/90, todas pertinentes a determinadas espécies de corrupção ou de abuso eleitoral, passam a se chamar simplesmente Ação por Corrupção ou Abuso Eleitoral – ACAE, e os atuais procedimentos ordinário (LC nº 64/90, arts. 2º a 16), sumário (LC nº 64/90, art. 22) e sumaríssimo (Lei nº 9.504/97, art. 96) dão lugar aos ritos sumário e ordinário previstos no projeto, sendo o primeiro destinado às ações que tenham como causa de pedir infrações eleitorais extrapenais a que não se comine sanção de cassação, ao processo de retomada do mandato eletivo por desfiliação partidária e às hoje chamadas reclamações/representações, e o segundo às ações que tenham a cassação como consequência, além da ação rescisória e das lides partidárias.

Muito importante também ter unificado as sanções decorrentes do julgamento da AIME e da ACAE, evitando a tão indesejada multiplicação de demandas hoje existente. Assim, as duas (na verdade cinco, se considerarmos as quatro ações englobadas sob a nomenclatura ACAE) poderão resultar em *indeferimento ou cassação do registro ou do diploma, inelegibilidade por 8 anos a partir da eleição e nulidade absoluta dos votos*. Além disso, deixa de haver a competência do Corregedor Regional e Geral, hoje existente para as chamadas AIJEs propriamente ditas (art. 22), fazendo com que possam ser reunidas, com o mesmo relator, AIMEs, ACAEs e RCEDs que tratem dos mesmos fatos, evitando-se decisões conflitantes.

Os parâmetros das multas aplicáveis nos processos eleitorais também foram uniformizados e já dispostos em reais, o que facilita sobremaneira o trabalho dos Juízes e Tribunais.

É certo que o Projeto contém algumas incongruências, apontadas de modo detalhado no presente trabalho – que podem facilmente ser corrigidas antes da sua aprovação –, e também algumas omissões – as quais devem ser supridas, como a ausência da disciplina dos recursos –, mas o importante mesmo é que seja enfim aprovado, para minimizar os inúmeros problemas causados às partes, aos operadores jurídicos e à sociedade, pela falta de sistematização do processo judicial eleitoral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CÂNDIDO, JOEL J. **Direito eleitoral brasileiro**. 14. ed., São Paulo: Edipro, 2010.

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 5. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 8. ed., São Paulo: Atlas, 2012.