

ISSN 1806-3497



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL
RIO GRANDE DO SUL

Revista do TRE-RS



Porto Alegre

v. 16 - número 32
janeiro/junho 2011

DIRETRIZES PARA PROJETO DE NOVO CÓDIGO ELEITORAL

Luiz Felipe Silveira Difini*

Resumo:

Este trabalho trata de analisar diretrizes para elaboração de anteprojeto de Novo Código Eleitoral, sob o enfoque da sistematização da ampla legislação existente, atualmente esparsa em diversos textos normativos, como o vigente Código Eleitoral (Lei n. 4.737/65), Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar n. 64/90, com as alterações posteriores, especialmente da Lei Complementar n. 135/10), Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95), Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97) e ampla gama de Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

Palavras-chave: Anteprojeto. Código Eleitoral. Sistematização. Legislação esparsa. Resoluções.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa alguns dos aspectos presentes no anteprojeto do Novo Código Eleitoral, apresentado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, acessível na sua página da internet (www.tre-rs.jus.br).

Cabe, primeiramente, tecer algumas explicações sobre a situação em que esse anteprojeto foi realizado. Em julho de 2010, foi instalada, pelo Presidente do Senado Federal, Senador José Sarney, uma comissão de juristas destinada a elaborar a proposta de um novo Código Eleitoral.

* DESEMBARGADOR DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. EX-PRESIDENTE DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. DIRETOR DA ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. DOUTOR EM DIREITO DO ESTADO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. PROFESSOR ASSOCIADO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. PROFESSOR DA ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO RIO GRANDE DO SUL.

Logo que criada a citada comissão, houve uma reunião do Colégio de Presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais, na qual foi criada uma comissão para elaborar tecnicamente um anteprojeto sobre o tema.

Por sua vez, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul mobilizou seus juízes e seu corpo técnico para oferecer um anteprojeto sobre o assunto. Preocupou-se em apresentar um projeto que fosse técnico, examinando a legislação eleitoral, que se encontra esparsa no Código Eleitoral, na Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar n. 64/90), na Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95), na Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97) e em variadas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, a fim de consolidá-la em um só corpo, ou seja, em um trabalho de compilação e consolidação da legislação existente. Evitou-se, assim, modificações que praticamente reinventassem uma instituição que está funcionando adequadamente.

Paralelamente a isso, nas reuniões da Comissão de Juristas para elaboração do projeto do novo Código Eleitoral, a discussão de início enveredou por alguns rumos menos técnicos, a nosso ver. Houve proposta de extinguir a função administrativa da Justiça Eleitoral, sugerindo que a administração desta passasse a ser feita por um órgão externo, ao estilo do Conselho Nacional de Justiça ou de agência reguladora. Já o julgamento da matéria jurisdicional eleitoral, ao invés de competir à Justiça Eleitoral, caberia a câmaras especializadas dos Tribunais Regionais Federais.

Também realizaram-se audiências públicas, em que muito se vislumbrou a disputa entre Justiça Estadual e Justiça Federal quanto à jurisdição eleitoral. Contudo, este não parece ser o caminho a trilhar na elaboração do Código. Quanto à composição dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Tribunal Superior Eleitoral, a matéria é desenganadamente constitucional. Para mudá-la, necessariamente ter-se-á que alterar a Constituição Federal.

No tocante ao primeiro grau, a Constituição Federal, ao mencionar “juízes de direito”, está usando a expressão técnica que se refere aos juízes estaduais, já que, ao tratar dos juízes federais, refere-se a “juízes federais”.

Nesse quadro fático, o TRE do Rio Grande do Sul pretendeu oferecer um anteprojeto que propusesse uma visão técnica de consolidação da legislação e não instância de disputa de poder quanto à competência da Justiça Eleitoral, suas funções e composição.

2 DAS LINHAS MESTRAS DO ANTEPROJETO DO NOVO CÓDIGO ELEITORAL

Cabe referir as linhas mestras deste anteprojeto.

Primeiro, o objetivo de um código eleitoral, consolidando toda a legislação esparsa, é dar maior estabilidade à legislação eleitoral brasileira. Evita-se com isso o fenômeno da transitoriedade da Legislação Eleitoral. Em outras palavras, em que pese o princípio da anterioridade ou da anualidade da legislação eleitoral, previsto no artigo 16¹ da Constituição Federal, a cada eleição, há uma modificação da legislação eleitoral, como, por exemplo, a Lei 12.034/09, publicada dias antes de vencer o prazo constitucional final, para ser aplicada às Eleições de 2010.

Segundo, pretende-se também atualizar o Código Eleitoral de 1965, visto que algumas de suas previsões estão claramente defasadas, impondo que matérias mais recentes sejam disciplinadas por Resoluções do TSE, como, por exemplo, a votação eletrônica.

Terceiro, manteve-se o poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral, com pretensão de atender à dinâmica do processo eleitoral que, por ser intensa, faz com que algumas de suas disposições logo se tornem obsoletas, necessitando-se de um instrumento ágil para adaptar a legislação a cada eleição.

3 DA FORMA JURÍDICA DO NOVO CÓDIGO ELEITORAL

A proposta do anteprojeto optou pela forma de lei complementar, porque, nos termos do artigo 14, parágrafo 9.º, da Constituição Federal, a matéria sobre inelegibilidades somente pode ser tratada por meio de lei complementar. Tanto é assim que a Lei da Ficha Limpa, embora assim conhecida, é, na verdade, a Lei Complementar n. 135/10. Ademais, a organização e a competência da Justiça Eleitoral são matérias também reservadas a lei complementar.

Desse modo, o projeto possui sete livros, distribuída a matéria da seguinte forma: Livro I – Dos Direitos Políticos e do Cadastro Eleitoral; Livro II – Dos Partidos Políticos; Livro III – Da Justiça Eleitoral; Livro IV – Do Processo Eleitoral; Livro V – Dos Ilícitos Eleitorais; Livro VI – Dos Processos e Procedimentos Eleitorais; Livro VII – Das Disposições Finais e Transitórias.

¹ Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

3.1 Dos Direitos Políticos

Em relação ao Título I do Livro I (Dos Direitos Políticos), destacou-se o conceito de quitação eleitoral, transformando em causa de inelegibilidade a reprovação das contas eleitorais de campanha². Neste ponto, há uma opção política. O presente projeto propõe tornar a reprovação das contas eleitorais de campanha em causa de inelegibilidade, que parece ser melhor tratamento técnico que a mera declaração de ausência de quitação eleitoral. Se o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal erige em princípio constitucional a moralidade, não há como uma rejeição de contas eleitorais não implicar nenhuma consequência jurídica. Também foi prevista, expressamente e concentrada em um único inciso³, a causa de inelegibilidade por condenação imposta pela Justiça Eleitoral diante de abusos de poder nas eleições, sejam estes políticos ou econômicos, como compra de votos e malversação de recursos de campanha.

No tocante à desincompatibilização, fixou-se o prazo geral em quatro meses, a fim de aproximá-lo do início do processo eleitoral.

Houve também ampliação do prazo mínimo de filiação partidária e domicílio eleitoral na circunscrição de um para dois anos, entendendo que isso privilegia uma maior ligação do candidato com a circunscrição em que pretende se candidatar. Ainda, passou a constar a previsão de afastamento da candidatura por alteração fática ou jurídica superveniente ao registro⁴, corrigindo-se erro da Lei n. 12.034/09, que apenas prevê mudanças no registro diante de causas que afastem a inelegibilidade.

Conforme a Lei n. 12.034/09, somente as causas supervenientes ao

² Art. 10. São inelegíveis para qualquer cargo, além das hipóteses contidas na Constituição Federal: [...]

V - os candidatos cujas contas eleitorais de campanha tenham sido desaprovadas por irregularidade insanável, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, até o término do mandato para o qual concorreram; [...].

³ Art.10. [...]:

[...]

IV - os condenados pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, por abuso do poder econômico ou político, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais, pelo prazo de oito anos a contar da diplomação dos eleitos no processo eleitoral em que o ilícito se verificou; [...]

⁴ Art. 7.º As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura perante a Justiça Eleitoral, ressalvadas as alterações supervenientes, fáticas ou jurídicas, que restrinjam ou restabeleçam a elegibilidade do cidadão. Parágrafo único. As alterações mencionadas no *caput* somente serão consideradas até o trânsito em julgado da decisão sobre o pedido de registro da candidatura.

pedido de registro que afastem a inelegibilidade são consideradas no julgamento do pedido de registro; as causas que criem a inelegibilidade, não. Penso não ser essa a melhor solução técnica, mas sim a da possibilidade de análise de ambas as causas, tanto as que afastam a inelegibilidade quanto as que a criam - mesmo que posteriores ao pedido de registro - no julgamento do referido pedido. Isso, pois, no sistema atual, caso surja uma causa de inelegibilidade após o pedido de registro, este não pode ser negado. Assim, permanece a candidatura e, se eleito, não será diplomado, pois caberá recurso contra a expedição de diploma.

Contudo, essa possibilidade deve se limitar ao trânsito em julgado da decisão do pedido de registro, a fim de impedir alterações em relação à inelegibilidade às vésperas das eleições.

3.2 Do Cadastro Eleitoral

Consta do Título II do Livro I o Cadastro Eleitoral. Este foi regulamentado no Anteprojeto com inspiração nos procedimentos previstos pela Resolução n. 21.238, de 14 de outubro de 2003, do Tribunal Superior Eleitoral, cujas disposições foram trazidas para o anteprojeto do Novo Código Eleitoral sem grandes alterações. Exemplificando, tem-se que, para a transferência do eleitor, não se fará mais necessário o transcurso de, pelo menos, um ano do alistamento ou da última transferência. Em contrapartida, o eleitor deverá demonstrar a inexistência de causa de perda ou suspensão dos direitos políticos.

Outra modificação diz respeito à reemissão do título eleitoral, não se fazendo mais necessário ao eleitor requerer pessoalmente ao juiz de seu domicílio eleitoral que lhe expeça segunda via, podendo ser esta obtida, em qualquer cartório eleitoral, até dez dias antes do pleito.

3.3 Dos Partidos Políticos

A matéria partidária está disciplinada no Livro II do Anteprojeto, mantendo, nas suas linhas mestras, o regramento da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95), acrescentando os seguintes temas: 1) inclusão da perda de cargo eletivo por infidelidade partidária⁵; e 2) detalhamento das fontes veda-

⁵ Art. 94. O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

§ 1.º Considera-se justa causa:

das de recursos financeiros, unificando as proibições previstas na Lei n. 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) com as que constam na Lei n. 9.504/97 (Lei das Eleições). Afasta-se, assim, o quadro jurídico atual, no qual constam fontes vedadas para partido político e outras fontes vedadas para o candidato nas eleições, sem reciprocidade.

Desse modo, atualmente, acaba-se por permitir, por via transversa, doações não publicizadas, pois se aceita que o partido político as receba e as repasse para o candidato que, em princípio, não poderia receber esse tipo de doação, hipótese que o anteprojeto pretende excluir.

3.4 Da Justiça Eleitoral

A Justiça Eleitoral foi tratada no Livro III. Em primeiro lugar, embora a Constituição da República ainda preveja a possibilidade, o projeto entendeu por suprimir a figura da Junta Eleitoral, visto a perda de sua função em face da criação do processo eletrônico de votação. As demais modificações tiveram o escopo de adequar as previsões legais à disciplina constitucional.

A competência jurisdicional dos tribunais para apreciar os chamados remédios constitucionais, especialmente para o julgamento de recursos, foi remodelada. Normatizou-se a jurisdição eleitoral de primeiro grau, atualmente submetida apenas à regulamentação do TSE. Procurou-se, ainda que concisamente, colocar no projeto de código as normas sobre designação de juízes eleitorais, hoje constantes de resoluções do TSE.

A função consultiva dos tribunais eleitorais foi mantida como posta. Não há como se cogitar que essa função seja transferida ao Congresso Nacional, visto que caberia uma função jurisdicional a um órgão legislativo, em desrespeito ao princípio da separação de Poderes, essencial ao Estado Democrático de Direito. Ademais, referida consulta não possui caráter vinculativo e, sendo

I - incorporação ou fusão do partido;

II - criação de novo partido;

III - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

IV - grave discriminação pessoal.

§ 2.º Quando o partido político não formular o pedido dentro de trinta dias da desfiliação, pode fazê-lo, em nome próprio, nos trinta dias subsequentes, quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público Eleitoral.

§ 3.º O mandatário que se desfilou ou pretenda desfiliar-se pode pedir a declaração da existência de justa causa, fazendo citar o partido, na forma deste Código.

assim, caso respondida pelo Poder Legislativo, ao ser, após, a matéria julgada pelo TSE, não teria qualquer eficácia.

Reforçou-se, ainda, a atuação disciplinar dos tribunais eleitorais, sem prejuízo da competência do Conselho Nacional de Justiça. Torna-se absolutamente importante reforçar a função disciplinar e corregedora dos tribunais ordinários, a fim de que a exerçam precipuamente, restando a função do Conselho Nacional de Justiça apenas como subsidiária. Salienta-se que cabe primordialmente à Corregedoria Geral Eleitoral o desempenho da função corregedora e a fiscalização dos tribunais eleitorais, para garantir, inclusive, a plena autonomia e independência da Justiça Eleitoral.

Foram previstas, ainda, regras sobre o serviço eleitoral e seus servidores, de modo a impedir a atuação política e partidária, bem como se disciplinou o instituto da requisição.

3.5 Do Processo Eleitoral

O processo eleitoral foi todo concentrado em um livro (Livro IV), desde as convenções partidárias, até a diplomação dos eleitos. Acabou-se por definir o que se entende por processo eleitoral.

O ponto mais importante nesse tópico é a aglutinação e ordenação cronológica do processo eleitoral, visto que sua disciplina não inova em relação à Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97). Haveria aí a necessidade de exame de alguns assuntos para contemplar a verticalização das coligações, formas de propaganda eleitoral por meios tecnológicos, inclusive a internet, e financiamento de campanhas. No entanto, considerou-se que tais temas estão afetos à reforma política, e o objetivo da Comissão de elaboração do anteprojeto do novo Código Eleitoral é consolidar a legislação eleitoral, sem adentrar em temas da Reforma Política.

No que tange à votação, as normas sobre seções eleitorais, locais respectivos, mesas receptoras, justificativas à ausência de voto inspiraram-se nas resoluções do TSE preparatórias de cada pleito e na Lei n. 9.504/97.

Quanto à totalização de votos, mantiveram-se as disposições do atual Código Eleitoral no que diz respeito à apuração de cédulas de papel, mas de forma mais concisa e menos rigorosa, porque a substituição de urna eletrônica por urna de papel tem sido muito rara. Para se ter uma ideia, nas últimas eleições de 2010, no Estado do Rio Grande do Sul, havia 26.236 (vinte e seis mil, duzen-

tas e trinta e seis) urnas eletrônicas, sendo que somente três foram substituídas por urnas de lona, com votação manual.

Tratou-se, após, dos ilícitos eleitorais, englobando as infrações de natureza civil e penal. Nas primeiros, a orientação adotada foi a da jurisprudência atual, que afasta de sua tipificação os conceitos de potencialidade lesiva (no caso de abuso de poder) e de pedido expresso de voto.

Já a abordagem do processo judicial eleitoral buscou estabelecer certa lógica na tramitação das ações atualmente inexistente. O procedimento comum passa a possuir dois ritos: 1) o rito ordinário, destinado à ação de impugnação ao registro de candidatura; e 2) o rito sumário, reservado às demais ações que podem conduzir à cassação do diploma ou registro, inspirado no rito da ação de investigação judicial eleitoral. Há ainda o rito sumaríssimo para aquelas ações que não carregam o risco de cassação de diploma ou registro, inspirado no artigo 96 da Lei n. 9.504/97. E, finalmente, o procedimento especial que contempla o pedido de direito de resposta, ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária sem justa causa e os procedimentos de prestação de contas anual e de campanha.

Os prazos recursais foram unificados em três dias, salvo nas ações que tramitam no rito sumaríssimo, para as quais o recurso permanece com o prazo de vinte e quatro horas.

Nas disposições transitórias, encontram-se as regras gerais sobre a identificação biométrica dos eleitores, matéria de crescente importância, nos dias de hoje regrada exclusivamente por Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

4 CONCLUSÃO

Estas são as diretrizes que nortearam o anteprojeto oferecido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Sua importância se encontra em criar um contraponto técnico às discussões destinadas à elaboração do Novo Código Eleitoral.

É a contribuição do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul à matéria tão cara à consolidação da democracia brasileira, com o objetivo de colaborar com o processo de revisão da copiosa legislação eleitoral, a fim de possibilitar a estabilização das regras que, tutelando a exata aferição da vontade popular manifestada nas urnas, tornam efetivo o princípio democrático e asse-

guram a exata aplicação do disposto no art. 1.º, parágrafo único, da Constituição Brasileira, a garantir a organização do país em Estado Democrático de Direito, no qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.”

REFERÊNCIAS

CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Edipro, 2010. 720p.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. 640p.

GOMES, Suzana de Camargo. **Crimes eleitorais**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. 318p.

MICHELIS, Vera Maria Nunes. **Direito eleitoral**: atualizado com a reforma eleitoral da lei 12.034/09, que modificou a lei eleitoral, a lei dos partidos políticos e o código eleitoral. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. 280p.

PEREIRA, Erick Wilson. **Direito eleitoral**: interpretação e aplicação das normas constitucionais eleitorais. São Paulo: Saraiva, 2010. 228p.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 11. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011. 933p.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **Compra de votos**: a luz dos princípios democráticos. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007. 311p.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2009. 374p.

ZÍLIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010. 637p.