



NOTA À IMPRENSA

A despeito de documento não oficial intitulado “Novo CE – Esclarecimentos”, que tem circulado desde a noite de domingo, dia 08 de agosto de 2021, e cuja autoria é atribuída à deputada Margarete Coelho (PP/PI), relatora do Grupo de Trabalho (GT) responsável pela elaboração do Novo Código Eleitoral (Projeto de Lei Complementar – PLP 112/2021), a Campanha Freio na Reforma (www.reformaeleitoral.org.br) vem a público reiterar que:

Sim, o projeto limita a atuação do Tribunal Superior Eleitoral e o Congresso Nacional poderia cassar resoluções da Justiça Eleitoral que considere que exorbitem seu poder regulamentar.

A legislação eleitoral apresenta uma característica peculiar: é um dos poucos ramos do direito em que o destinatário da norma é o próprio legislador (parlamentares são os candidatos que venceram as últimas eleições). O atual Código Eleitoral confere ao TSE competência para regulamentar a legislação eleitoral, o que é feito por meio de resoluções. Tais atos normativos são importantes instrumentos para a operacionalização do Direito Eleitoral, porquanto detalham a aplicação da legislação, estabelecendo procedimentos e aclarando pontos controversos.

A proposta do Novo Código Eleitoral prevê a possibilidade de que o Congresso Nacional suste resoluções do TSE que considere exorbitar seu poder regulamentar. É o que está previsto textualmente no parágrafo 1º do artigo 129:

Art. 129, §1º Na hipótese de regulamento que exorbite os limites e atribuições materiais previstos neste artigo, poderá o Congresso Nacional, nos termos da Constituição Federal e de seus respectivos regimentos, sustá-lo com eficácia imediata ou prospectiva, no todo ou em parte, mediante decreto legislativo.

Por óbvio que as resoluções do TSE não podem contrariar ou ir além das disposições previstas em lei. No entanto, a Constituição Federal limita a sustação de atos normativos pelo Congresso Nacional àqueles expedidos pelo Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (art. 49, inciso V da CF). Assim, eventuais excessos do TSE no exercício do poder regulamentar devem ser questionados por meio de ações próprias no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Deixar que essa competência fique a cargo do Congresso Nacional subverte a lógica da Constituição e representa indevido controle do Poder Legislativo sobre a Justiça Eleitoral.

Além disso, o atual Código Eleitoral confere aos Tribunais Eleitorais a competência para responder a consultas que lhes forem feitas em tese por autoridades e partidos

políticos. Este é um importante mecanismo que tem por finalidade esclarecer a aplicação da legislação eleitoral, conferindo maior segurança jurídica aos pleitos e prevenindo litígios que poderiam afetar a regularidade e a legitimidade das eleições. Recentes avanços, como por exemplo a perda de mandato eletivo por infidelidade partidária, bem como o direito à cota de recursos públicos e tempo de propaganda eleitoral gratuita para candidaturas negras, foram asseguradas pelo TSE em resposta a consultas que lhe foram submetidas.

O projeto do Novo Código Eleitoral, ao dispor sobre as competências e atribuições da Justiça Eleitoral, não encampa a atual função consultiva dos Tribunais Eleitorais (art.76). Trata-se de evidente retrocesso que limita a atuação da Justiça Eleitoral, retirando do sistema normativo importante mecanismo de fixação de teses jurídicas que norteiam e orientam a interpretação da legislação.

Além disso, o PLP 112/2021 estabelece que o TSE poderá expedir regulamentos com o objetivo de uniformizar procedimentos necessários à organização e disciplina das eleições (art. 129), listando um total de seis assuntos para os quais se aplicariam esse poder normativo. No entanto, ao contrário do que chegou a constar em algumas das versões informalmente divulgadas pelo GT, o texto protocolado no último dia 03 de agosto retira do poder regulamentar do TSE o inciso que tratava dos procedimentos para prestações de contas das campanhas eleitorais e dos exercícios financeiros dos partidos políticos.

Importantes avanços, que conferiram maior transparência e integridade às finanças dos partidos e das candidaturas, foram implementados a partir da atuação da Justiça Eleitoral no exercício do seu poder regulamentar, sendo, em muitos casos, incorporados posteriormente à legislação. Ao se retirar do TSE a possibilidade de regulamentar as disposições legais que tratam da arrecadação, gastos e prestação de contas dos partidos políticos e das candidaturas, alguns dos temas mais sensíveis de processo político-eleitoral, condiciona-se que avanços e inovações sobre a regulamentação do financiamento eleitoral e partidário dependam exclusivamente da atuação do Congresso Nacional. Trata-se, assim, de mais um claro retrocesso em razão da desnecessária limitação do poder regulamentar da Justiça Eleitoral.

Sim, o projeto torna menos transparente a prestação de contas dos partidos políticos e limita as multas por desaprovação de contas a R\$ 30 mil.

Neste ponto, é preciso marcar bem a diferença entre contas eleitorais e contas partidárias. As primeiras são aquelas prestadas por candidatos durante a campanha e, historicamente são mais transparentes que as contas partidárias, que são aquelas referentes aos gastos dos partidos políticos para manutenção de suas atividades regulares ao longo de todo ano.

Com relação às contas eleitorais, de fato o projeto mantém a disciplina atual, incorporando o teor da legislação e das resoluções do Tribunal Superior que regulam a matéria, assim como mantendo as ferramentas de prestação de contas e transparência implementadas pela Justiça Eleitoral, notadamente: o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE); o portal DivulgaCand, que sistematiza de modo mais amigável os dados socioeconômicos de cada candidato e de seu financiamento; e a obrigação de informar as receitas recebidas a cada 72 horas, o que permite à sociedade conhecer o financiamento eleitoral ao longo das campanhas.

Vale destacar, contudo, que as primeiras versões informalmente divulgadas pelo GT avançavam positivamente ao ampliar essa última obrigação também para despesas, aumentando a transparência do processo. Desse modo, a proposta supria a necessidade de apresentação do relatório parcial de receitas e despesas apresentado a toda sociedade antes do fim da campanha eleitoral. Uma das últimas versões do texto, no entanto, retirou tanto o avanço representado pela obrigação de informar gastos a cada 72 horas, como também o próprio relatório parcial, o que faria com que os gastos de campanha só viessem a ser conhecidos pela sociedade passadas as eleições. Essas informações foram fundamentais nas últimas eleições para identificar, por exemplo, indícios de candidaturas laranja de mulheres durante o próprio período eleitoral.

Foi apenas após alertas da campanha Freio na Reforma, repercutidos pela imprensa e opinião pública, que o relatório parcial voltou a constar da proposta protocolada no último dia 03 de agosto, mantendo a atual disciplina das contas eleitorais.

Já no que se refere às contas partidárias, a situação é bastante diferente e, tal como está, o projeto compromete gravemente tanto a transparência quanto a modernização do processo de auditoria dessas contas.

Diferentemente das contas eleitorais, as prestações de contas dos partidos políticos só passaram a ocorrer em meio eletrônico entre 2017 e 2018. Antes disso, todos os trâmites ocorriam em papel, com pilhas e pilhas de notas fiscais e outros documentos avolumando-se nas repartições públicas país a fora. Foi somente nesse biênio que o Processo Judicial Eletrônico (PJe) foi instituído para o envio das prestações de contas partidárias à Justiça Eleitoral e – a exemplo do que já ocorrida em relação às contas de campanha com o SPCE – a Justiça Eleitoral desenvolveu e implementou uma ferramenta pensada exclusivamente para prestação de contas partidárias, dando mais transparência a essas contas e facilitando sua auditoria.

Essa ferramenta é o Sistema de Prestação de Contas Anuais (SPCA), pelo qual os partidos informam receitas e despesas em campos pré-definidos, de modo que as prestações de contas ficam padronizadas, o que permite comparar e analisar as contas dos partidos com muito mais facilidade. Além disso, as contas são publicadas no Repositório de Dados Eleitorais da Justiça Eleitoral em formato de dados abertos, o que dá transparência para imprensa, academia, organizações da sociedade civil e cidadãos interessados acompanharem os gastos realizados com recursos públicos e privados

pelos partidos políticos. No ano passado, inclusive, a Justiça Eleitoral colocou no ar o portal DivulgaSPCA, que traz informações e gráficos em formato mais amigável para o acompanhamento das contas partidárias pelo público em geral.

Caso seja aprovada tal como se encontra, a proposta acaba com todos esses avanços. Isso porque o processo de prestação de contas partidárias ficaria restrito ao Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), da Receita Federal (art. 68). Na prática, a alteração significaria o fim da transparência das contas dos partidos, uma vez que, embora traga a expressão “público” no nome, o acesso ao SPED é restrito aos declarantes e aos órgãos de controle, ao contrário do que ocorre com o SPCA, cujas bases de dados são publicadas em formato aberto.

Além disso, os lançamentos realizados no SPED não são padronizados, o que impediria ou, na melhor das hipóteses, dificultaria muito, o trabalho de auditoria realizado pela área técnica da Justiça Eleitoral. Isso porque esse não foi pensado para ser uma ferramenta de auditoria, mas apenas um registro de movimentação contábil. Por isso, os campos de descrição de gastos e receitas no SPED são preenchidos manualmente e o usuário pode redigir a mesma movimentação de modo diferente a cada vez que realiza seu lançamento no sistema, podendo muitas vezes, inclusive, ocorrer erros de digitação. Isso acaba com a padronização das declarações, impedindo que se realizem comparações e cruzamentos para identificar discrepâncias, por exemplo.

Além disso, vale lembrar que o SPCA só foi implementado em 2018, alimentado com dados referente ao exercício de 2017, e que as últimas contas anuais dos partidos julgadas pela Justiça referem-se ao exercício de 2015. Ou seja, os efeitos da implementação do SPCA ainda não se completaram e, tal como se encontra, a proposta do Novo Código Eleitoral interrompe esse processo de modernização da auditoria das contas partidárias que o SPCA proporcionaria.

No mais, vale reiterar que, como visto acima, a proposta retira o poder regulamentar do TSE sobre os procedimentos para prestação de contas eleitorais e partidárias (art. 129). Assim, a Justiça Eleitoral deixaria de poder regulamentar os trâmites para prestação dessas contas e implementar avanços como o SPCE, do SPCA ou da obrigação de informar receitas (e despesas) de campanha a cada 72 horas. Toda regulamentação sobre o processo de auditoria do financiamento eleitoral e partidário ficaria a cargo unicamente do Congresso Nacional, que nessa matéria tem historicamente apenas flexibilizado obrigações e suavizado sanções, o que mais uma vez ocorre com a proposta em análise.

É importante registrar também que a proposta retira o caráter jurisdicional e atribui caráter administrativo às prestações de contas partidárias (art. 68, § 12). Alega-se que o processo administrativo seria apenas uma fase preliminar e que, se houvesse qualquer indício de irregularidade, o processo poderia ser impugnado e tornar-se um processo judicial. Ocorre que essa eventual judicialização dependeria de impugnação por outro partido, com prova pré-constituída em 15 dias após decisão no processo administrativo

(art. 71). Ora, é absolutamente inverossímil imaginar que os partidos políticos tenham interesse e condições de fiscalizar mutuamente suas prestações de contas para apresentar impugnações em prazo tão exíguo e, ainda por cima, com prova pré-constituída.

Na prática, o caráter administrativo das prestações de contas partidárias significa que o partido político poderia ingressar com inúmeros pedidos de reconsideração que poderiam levar à prescrição, que inclusive fica facilitada pelo projeto, que reduz esse prazo de 5 para 2 anos (art. 68, § 12).

Em agosto do ano passado, o Transparência Partidária, que compõe a campanha Freio na Reforma, funcionou com *amicus curiae* numa Ação Direta de Inconstitucionalidade em que 19 legendas combatiam precisamente o caráter jurisdicional dos processos de prestação de contas partidárias e seu corolário da preclusão. Por unanimidade, o STF rejeitou o pedido dos partidos. O relator, ministro Gilmar Mendes, foi taxativo: “*Caso levássemos a extremos a garantia de apresentação de documentos comprobatórios a qualquer tempo no curso da prestação de contas, como defendem os autores, bastaria a apresentação de provas, em grande quantidade documental, às vésperas do decurso do prazo legal de julgamento de contas pela Justiça Eleitoral para que o comando constitucional da prestação de contas fosse inteiramente esvaziado*”.

Por fim, ainda que a Justiça Eleitoral consiga finalizar o processo de análise e julgamento das contas partidárias dentro do prazo de 2 anos, a multa em caso de desaprovação de fato seria ínfima. Neste ponto, é importante registrar que embora o texto que teria sido divulgado pela deputada Margarete Coelho (PP/PI) apenas afirme que não seria verdadeiro que essas multas por desaprovação das contas partidárias estariam limitadas a R\$ 30 mil sem tecer maiores considerações a respeito, o § 10, do art. 68, do PLP 112/2021, afirma textualmente:

Art. 68, §10º Não sendo suprido os equívocos, quaisquer que seja, as contas serão consideradas desaprovadas com aplicação de multa no patamar de R\$ 2.000,00 (dois mil) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), devendo a Justiça Eleitoral, quando da sua aplicação, observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, sem prejuízo, em caso de gravidade, da devolução da importância apontada como irregular.

Hoje, a lei impõe multa de até 20% sobre os gastos irregulares, os quais com frequência ultrapassam milhões de reais. Apenas no exercício de 2015, o mais recente julgado pela Justiça Eleitoral, e cujos julgamentos das contas partidárias de algumas legendas ainda nem estão finalizados, os valores já reconhecidos como utilizados irregularmente somam mais de R\$ 72 milhões. Note-se, ainda, que embora atualmente a lei determine que esses recursos sempre têm de ser devolvidos ao erário, o mesmo dispositivo reproduzido acima prevê que o dinheiro público usado de modo irregular seria

devolvido apenas em caso de “gravidade”. A devolução aos cofres públicos de recursos usados irregularmente ficaria, assim, sujeita à subjetividade do que se considere grave.

Alega-se que essas mudanças dariam celeridade aos julgamentos das contas dos partidos, mas a busca pela agilidade não pode ocorrer em prejuízo da qualidade da fiscalização do uso de recursos públicos, ainda mais em valores tão expressivos.

Sim, deixariam de ser crimes eleitorais em dia de eleição práticas como uso de alto-falantes, comícios, carreatas, boca de urna e transporte de eleitores e, sim, a tipificação do crime de caixa dois comportaria acordo de não persecução penal.

A proposta do Novo Código Eleitoral introduz a necessária criminalização do caixa-dois eleitoral. Na legislação em vigor, o caixa dois eleitoral não tem um tipo penal específico, sendo equiparado ao delito de falsidade ideológica previsto no artigo 350 do atual Código Eleitoral, construção que para alguns é hipótese que fere o princípio da tipicidade penal. Assim, a tipificação do caixa dois eleitoral representa avanço importante na legislação, criminalizando de forma específica conduta grave, que deslegitima o processo eleitoral, uma vez que desiguala de maneira indevida os concorrentes. Ao mesmo tempo, afasta a possibilidade de utilização da figura da analogia na seara criminal, prestigiando-se o princípio da legalidade penal, segundo o qual não há crime sem lei anterior que o defina. Observa-se, entretanto, que nada obstante esse aspecto positivo, a nova tipificação poderia estar submetida ao benefício do acordo de não persecução penal (art. 28-A do CPP). Neste ponto, vale ressaltar que em nenhum momento a campanha Freio na Reforma afirmou que o crime de caixa dois eleitoral previsto na proposta teria pena inferior ao crime de falsidade ideológica.

A prática da chamada boca de urna está prevista nos seguintes termos no artigo 501 da proposta:

Art. 501. O derrame de material de propaganda no local de votação ou em vias próximas, ainda que realizado na véspera da eleição, sujeita os infratores e os beneficiários a multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais) a R\$30.000,00 (trinta mil reais), desde que comprovada a sua participação direta ou indireta, mediante ordenação, consentimento ou ciência inequívocas, sem prejuízo da apuração de ilícitos cíveis e penais previstos neste Código.

Note-se que, além de descriminalizar essa prática, também será necessário comprovar que os infratores e os beneficiários – os candidatos, no caso – tenham participado da prática, ordenando-a, aprovando-a ou que sabiam da ação, de forma inequívoca. Dessa forma, fica muito mais difícil, para não dizer inviável, a responsabilização por tal conduta.

Em relação ao transporte de eleitores, o artigo 220 do PLP 112/2021 o proíbe, mas apenas cominando multa à prática. Não é mais criminalizado, com prazo máximo de 15 dias para a representação. Sobre uso de alto-falantes, comícios e carreatas no dia da

eleição, cumpre esclarecer que atualmente a Lei nº 9.504/97, em seu artigo 39, §5º, criminaliza tais práticas. A proposta do Novo Código Eleitoral as proíbe no art. 497 e o art. 567 fixa pena de multa de até R\$ 30 mil em caso de descumprimento. Nesses casos, o que preocupa é o baixo valor do teto dessa pena de multa, o que pode fazer com que campanhas milionárias considerem mais vantajoso infringir a norma que respeitá-la.

Sim, a proposta autoriza o uso do fundo partidário, cujo fim é sustentar a administração das legendas, em todo tipo de despesa.

A legislação atual estabelece hipóteses restritas para que os partidos possam aplicar os recursos provenientes do Fundo Partidário, o que favorece o controle da regularidade da aplicação dessas receitas pela Justiça Eleitoral.

Mesmo havendo essas limitações, o que se observa na prática é a existência de reiterados casos de utilização dessas receitas de forma irregular, muitas vezes em benefício pessoal de dirigentes partidários.

A proposta do Novo Código Eleitoral, entretanto, ao permitir que qualquer gasto de interesse do partido, a critério de sua direção executiva (art. 66, XII), possa ser custeado com recursos do Fundo Partidário, amplifica esse problema, aumentando de forma significativa a margem de discricionariedade para utilização desse tipo de receita, o que pode favorecer o desvirtuamento das finalidades do Fundo, comprometendo, assim, a integridade das finanças partidárias.

Com essa alteração, dificilmente poderiam ser questionadas despesas com dinheiro público que são recorrentemente consideradas irregulares pela Justiça Eleitoral, como: compra de veículos ou imóveis luxuosos; confraternizações e eventos sociais sem qualquer caráter político; benfeitorias realizadas em imóveis pertencentes a dirigentes partidários; e aquisição de bens e serviços junto a empresas pertencentes a parentes de dirigentes. Ademais, tendo em vista a tendência ao caráter no mais das vezes cartelizado das burocracias partidárias, tradicionalmente reconhecido pela ciência política internacional, não parece suficiente exigir autorização da direção executiva da legenda para realização desse tipo de despesa com recursos públicos. Mais prudente seria seguir exigindo que os gastos tivessem de ter relação com a vida partidária.

Sim, a proposta não prevê reserva de recursos para pessoas negras e prejudica o financiamento das candidaturas de mulheres

O projeto do Novo Código Eleitoral não traz nenhuma menção à destinação de recursos financeiros para candidaturas de pessoas negras, conforme já decidido pelo STF na ADPF nº738. A única citação às pessoas negras no Novo Código Eleitoral é sua inclusão na propaganda institucional do TSE e na propaganda partidária, para incentivo às candidaturas de grupos minorizados. Sobre recursos financeiros ou cotas nas candidaturas, nada foi apresentado.

Quanto aos recursos financeiros para candidaturas femininas, o artigo 390, em seu inciso IV, prevê que os partidos políticos devem destinar no mínimo 30% (trinta por cento) para aplicação nas campanhas de suas candidatas, mas o inciso VII deste mesmo artigo traz um enorme retrocesso: a legalização do uso de recursos originalmente destinados a campanhas de candidatas para o pagamento de despesas de candidaturas de homens. Essa norma desmonta toda a estrutura legal e jurisprudencial que foi articulada nos últimos anos para aumentar as chances de mulheres serem eleitas, e mais: mesmo que alguma norma futura reserve 50% dos recursos financeiros para candidatas, ainda assim nada mudará, pois esses recursos poderão ser utilizados para as campanhas masculinas. A redação dos incisos VI e VII é a seguinte:

Art. 390, VI - o valor dos recursos destinado ao custeio das candidaturas femininas deve ser aplicado pela candidata no interesse de sua campanha ou de outras campanhas femininas, sendo ilícito o seu emprego exclusivamente para financiar candidaturas masculinas; e

Art. 390, VII - não há impedimento, no que se refere ao inciso VI deste artigo, ao pagamento de despesas comuns com candidatos do sexo masculino; à transferência ao órgão partidário de verbas destinadas ao custeio da sua cota-parte em despesas coletivas, observada a identidade de valores cobrados de candidaturas masculinas para os mesmos gastos; a outros usos regulares dos recursos provenientes da cota de sexo.

Nas últimas eleições já se observou o aumento do número de mulheres como vices em campanhas majoritárias e como suplentes ao Senado e como consequência materiais de campanha dos candidatos homens (panfletos, bandeiras e outros materiais gráficos), pagos com recursos que deveriam ser utilizados para as campanhas das mulheres. Percebeu-se que essa foi uma estratégia dos partidos para usar os valores que deveriam ser exclusivos das mulheres em campanhas de candidatos homens e agora essa estratégia pode tornar-se norma no Novo Código Eleitoral.

É uma artimanha bastante inteligente porque as candidatas não têm espaço para recusar esse tipo de imposição dos partidos, e no processo de prestação de contas, as despesas das campanhas ou da produção dos materiais são pagas com valores oriundos das contas das candidatas, o que não deixaria margem para atuação do Ministério Público e da Justiça Eleitoral nessa fiscalização.

Com essa norma, o Novo Código Eleitoral legaliza essa prática, dizendo que só haverá ilícito se os recursos para candidaturas femininas forem utilizados “exclusivamente” para financiar candidaturas masculinas, liberando a utilização desses recursos para pagamento de “despesas comuns com candidatos do sexo masculino”. Dessa forma, os valores do Fundo Partidário e do FEFC que deveriam ser utilizados para financiar campanhas de mulheres, e com isso aumentar suas chances de serem eleitas, acabam sendo usados como sempre foi: pelos homens “donos” dos partidos.