



Justiça Eleitoral: rapidez e eficiência

Roberto Rosas

Advogado; membro do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; professor titular da Universidade de Brasília; ex-ministro do Tribunal Superior Eleitoral

1. Não é de hoje a preocupação do brasileiro com as eleições. Di-la com ênfase e humor a crônica de Machado de Assis com o título *Balas de Estado*. Nela, o cronista fala nas eleições daquele ano (1885) e das dúvidas do eleitor, indeciso, ou necessariamente sem opção eleitoral. E o cronista perguntava ao sacristão da igreja: se era por um ou por outro candidato. Respondeu o simplório cidadão – “Eu sou aqui da igreja”.

O respeito à vontade de eleitor sempre é o desejo da pureza eleitoral, democrática, transparente, nem sempre. Ao longo da história da Justiça Eleitoral há marcas visíveis na construção democrática brasileira, e outras invisíveis, porém, acentuadas na elaboração democrática.

A Justiça Eleitoral nasceu dos ideais da Revolução de 1930, como tema central – a verdade eleitoral, propugnada por seus arautos, indignados com o passado de arreglos políticos e eleitorais dos grupos dominantes. O voto era mera exibição democrática, pois as conveniências administravam as vitórias e decidiam os pleitos. A criação de uma justiça exclusiva para o processo eleitoral foi uma das soluções, pois a administração da eleição fica entregue às mãos isentas da Justiça, e não dos chefes políticos, administradores das candidaturas, dos votos, dos resultados e da indicação dos eleitos.

2. Após a eleição direta presidencial de 1960 houve grande hiato, pois somente em 1989 realizou-se nova eleição direta presidencial. Assinale-se que o Ato Institucional nº 2, de 1965, extinguiu os partidos políticos, causando enorme prejuízo ao sistema político, pois nunca mais houve a participação permanente dos autênticos partidos políticos, somente melhorando com a eleição geral de 1986,

quando grande número de partidos disputou aquele pleito, então dando grande abertura para novo quadro eleitoral.

Outro significativo fato ocorreu com o recadastramento eleitoral em 1986, quando todo o eleitorado brasileiro foi chamado para a inserção num programa eletrônico de informática do cadastramento eleitoral. O alistamento passou a ser por meio informático, permitindo o confronto com as coincidências, e a duplicidade de inscrições, muito comum entre cidades vizinhas ou entre Estados limítrofes quando o eleitor possuía título em dois lugares. A chamada verdade eleitoral adquiriu grande expressão, e isso é devido ao trabalho excepcional do então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro José Néri da Silveira, que acreditou no novo sistema, totalmente implementado, e hoje inserido no processo eleitoral.

A eleição presidencial de 1989 teve grande significado, não somente pelo fato acima assinalado, após vinte e nove anos sem esse tipo de pleito, também pelo número de candidatos concorrentes (vinte e dois), após renhida campanha, amplamente transparente, sem qualquer acusação de fraude. Na ocasião integrava o Tribunal Superior Eleitoral, e senti a vibração cívica dominante, de significativa importância.

Tudo isso vem coroado na informatização do voto, isto é, a manifestação da vontade por meio da chamada urna eletrônica, que significa a votação por meio de sinais eletrônicos, sem urna de lona ou necessidade de votos em cédulas individuais, a merecer a apuração humana, passível de erros e fraudes. Já na eleição de 1998 grande parte dos municípios brasileiros teve esse tipo de votação, a propiciar, em 24 horas, o



resultado da eleição presidencial, e em 2002, na noite do pleito já era conhecido o novo Presidente.

3. A Constituição de 1988 manteve a Justiça Eleitoral integrante do Poder Judiciário. Tal observação é da mais alta importância, pois adota-se o controle das eleições como judicial e não administrativo (tipo Junta), ou então atribui-se à Justiça comum esse controle. Esta tendência abandona a longa tradição da Justiça Eleitoral brasileira, pois o seu caráter especial e transitório (para seus membros) dá-lhe a grande peculiaridade do hibridismo entre o sistema tradicional (vitaliciedade, inamovibilidade etc.) para trazer magistrados com esses predicamentos (no TSE – Ministros do STF e do STJ e no TRE – Desembargadores, Juiz do TRF e Juiz Federal), porém, sem permanência irrestrita, e sim por mandato, a dar renovação política. A Carta Magna manteve a boa tradição brasileira.

4. De fundamental importância para o processo eleitoral e político é o capítulo das inelegibilidades (CF, art. 14, § 3º e segs.), pois tais restrições ampliam a moralidade do processo, impedindo a manipulação da máquina administrativa. Com a adoção da reeleição abre-se novo capítulo nas incompatibilidades, pois com a permanência no cargo, haverá sempre debate sobre a sua oportunidade. A instituição da ação de impugnação do mandato eletivo (CF, art. 14, § 10) abriu as opções de rejeição ao abuso do poder econômico, da corrupção e da fraude. Ampliou-se a atuação geral do Ministério Público Federal, pois cabe-lhe a defesa do regime democrático (CF, art. 127), e certamente aí a proteção ao sistema eleitoral, porquanto ainda que haja silêncio dos partidos ou colusão entre candidatos, estará ativo o Ministério Público a evitar a deterioração do processo eleitoral. De capital importância o disposto no artigo 16 da Constituição, impondo a entrada em vigor da lei de alteração do processo eleitoral, após um ano de promulgação. A Emenda Constitucional nº 4/1993 modificou essa redação, atenuando a sua primitiva importância (“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 de sua vigência”). Pretende-se assim acabar com a chamada lei do ano eleitoral, sempre casuística para resolver problemas individuais.

5. Nesses quinze anos de vigência da atual Carta Magna a Justiça Eleitoral continuou a prestar relevantes papéis ao sistema democrático. Não sofre a

crítica relativa ao Judiciário em geral, pois a chamada morosidade não ocorre porque o processo eleitoral é dinâmico, não admitindo a protelação.

6. Ao fim de um gigantesco pleito nacional (2002), devemos rever as notícias sobre o processo eleitoral e a sua gestora, a Justiça Eleitoral. Estavam aptos milhões de eleitores, e o eleitorado votou com a urna eletrônica, abolidos a cédula de papel, a urna de pano e o espetáculo da apuração em ginásios e escolas. A Justiça Eleitoral está na modernidade, e por isso agiganta-se no quadro político e no Judiciário. Por que tanto sucesso? Algo envolve os seus participantes, obreiros (Juizes, Ministério Público e advogados). Todos conscientes da responsabilidade e da rapidez necessárias ao embate eleitoral. As decisões não podem esperar, principalmente os processos de registro de candidaturas quando os candidatos acreditam no seu êxito e exigem pronta resposta às impugnações. Em tudo preside o interesse político e público. O mandato não pertence ao candidato, ao eleito, e sim ao partido, e este à comunidade, a sociedade devidamente representada.

7. A Justiça Eleitoral tem como objetivo outros móveis não comuns às demais demandas forenses. Não têm valor patrimonial, não estão envolvidas com a liberdade, a família. Mas o escopo do mandato envolve tudo isso, porque os representantes do eleitorado lá estarão nas defesas desses princípios, ideais, etc. Por isso, seus integrantes têm origens diversas e transitórias. Fala-se muito numa Justiça especializada com quadro permanente. Por dois motivos, não. O primeiro diz com a necessária rotatividade. É necessário arejamento das idéias, e das participações, a permitir novas visões. Em segundo, o custo para uma Justiça de grande atividade em certos períodos. Essa sazonalidade não lhe tira o prestígio. Ela deve ter condições materiais permanentes para que, a cada dois anos (eleição municipal e eleição geral) possa atender plenamente.

É importante a exposição de sua estrutura porque temos raros livros sobre Direito Eleitoral para divulgação da sua competência, por isso, adiante tratamos dessa estrutura.

8. A Justiça Eleitoral brasileira é composta do Tribunal Superior Eleitoral, dos Tribunais Regionais Eleitorais, dos Juizes Eleitorais e das Juntas Eleitorais.

O Tribunal Superior Eleitoral é o órgão de cúpula

da Justiça Eleitoral, a ele cabendo, em última instância, o exame das questões eleitorais. A legislação eleitoral, especialmente o Código Eleitoral, dá-lhe a importância necessária, sobretudo na interpretação das normas eleitorais, editando as instruções e resoluções necessárias ao entendimento da legislação eleitoral. A Corte Eleitoral não legisla, tão-só dá, em linguagem mais objetiva e direta, as orientações para os pleitos; sintetiza as normas legais, mesmo porque somente à União Federal cabe legislar sobre Direito Eleitoral (CF, art. 22, I).

9. Os Tribunais Regionais Eleitorais são as instâncias ordinárias (de 2º grau) da Justiça Eleitoral. Sua importância está na ordem direta do conhecimento próximo dos fatos e das controvérsias, tanto que, das suas decisões, admitem-se restritamente recursos, porque interessa à Justiça Eleitoral que os fatos fiquem na instância ordinária, e excepcionalmente alcem ao Tribunal Superior Eleitoral.

10. Os Juízes Eleitorais recebem a competência para os mais variados rincões. O Juiz Eleitoral, Presidente da Junta Eleitoral, pode compor uma comarca, e esta pode ser composta de um ou vários municípios, como um município pode ter vários Juízes Eleitorais, o que, de ordinário, ocorre com as grandes cidades, como Rio de Janeiro, São Paulo e outras. Ali, várias zonas eleitorais têm um Juiz Eleitoral. Então, a Justiça eleitoral está dividida em zonas eleitorais, em primeiro grau. Cada eleitor pertence a uma zona eleitoral, que pode ser pequena, ou ter até mesmo 300.000 eleitores (ex.: São Paulo e Rio de Janeiro). Ao Juiz titular de zona eleitoral cabe apreciar e julgar tudo aquilo referente às questões eleitorais de sua zona. Em geral, essas zonas são mantidas administrativamente pelos Juízes Eleitorais, que, durante as eleições, as presidirão. Ressalte-se que o Juiz Eleitoral deverá ser, sempre, Juiz de Direito, nunca tal jurisdição poderá ser atribuída a qualquer leigo, como ocorre nas Juntas Eleitorais, compostas durante as eleições e integradas por leigos presididos por Juiz de Direito. A Junta Eleitoral tem como missão a apuração do pleito e é a primeira instância da apuração eleitoral. A impugnação contra a apuração deve ser exercida perante a Junta Apuradora. A regra da preclusão incide na omissão do impugnante. O Direito Eleitoral procura reduzir a querela ao momento do fato atacado, e não deixar para outra época, porque ficaria ao sabor do vencido. Logo, se o interessado se omite, não poderá re-

clamar posteriormente (CE, art. 171). Também não se admite a recontagem de votos se não tiver ocorrido recurso após a apuração de cada urna (CE, art. 181). Argumenta-se constantemente que o interessado não tem condições de atender a inúmeras urnas. No entanto, a objeção cede à realidade, porque a apuração, de regra, dá-se em concentrado, e não dispersamente. Mais grave é a regra do artigo 169 do Código Eleitoral, que exige a impugnação urna a urna.

11. O Tribunal Superior Eleitoral é composto por sete membros, no mínimo, podendo ser aumentado nos termos do artigo 96, II, da Constituição Federal (criação de cargos). Desses sete membros, três são eleitos dentre os Ministros do Supremo Tribunal, dois dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça e dois são escolhidos dentre advogados, em lista tríplice elaborada pelo Supremo Tribunal, e nomeados pelo Presidente da República. Não podem integrar esta lista os membros do Ministério Público, aqueles atingidos pela compulsória, e os exercentes de cargos demissíveis *ad nutum*. A escolha de advogado reveste-se de alta preocupação, porque o cuidado da Suprema Corte envolve o exercício de atividade não familiar, como ocorre com os outros cinco membros, magistrados de tribunais, em geral, em exercício há anos, porque escolhidos, por tradição, na antiguidade.

Os magistrados, tanto do STF quanto do STJ, não se afastam de seus Tribunais, porquanto isso exigiria a convocação de substitutos. Imagine-se um Ministro do STF em exercício no TSE, em licença, com a convocação de um Ministro do STJ, e a convocação de um Juiz de TRF, e finalmente de um Juiz Federal. Ademais, a ausência, por licença, de três Ministros do STF alteraria toda a jurisprudência, como ocorria anteriormente, até 1960, quando a licença era pedida pelos Ministros do STF, em exercício no TSE. Aliás, acentua Pontes de Miranda que o excesso de trabalho não é suficiente para a escusa da escolha, porque feriria o princípio da igualdade perante a lei se chamasse outro juiz, que haveria de ter o mesmo trabalho (*Comentários à Constituição*, vol. 4, p. 251).

Não se aplica ao TSE e ao TRE (juristas) a escolha pela Ordem dos Advogados prevista no artigo 94 da Constituição, mesmo porque esse dispositivo trata de Tribunais Regionais Federais e Estaduais. Quando a Carta Magna quis dar essa atribuição à OAB,

nos Tribunais Superiores, indicou expressamente essa circunstância, como ocorreu com o Superior Tribunal de Justiça – artigo 104, II, e com o Tribunal Superior do Trabalho – artigo 111, § 2º.

12. Em cada Estado e no Distrito Federal existe o Tribunal Regional Eleitoral, que é a segunda instância da Justiça Eleitoral.

Ao contrário da Constituição de 1934, que determinava a escolha por sorteio, a atual Constituição compõe o Tribunal Regional Eleitoral mediante eleição de dois Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça. É claro que a lei pode adotar determinado critério de exclusão, como faz a Lei Orgânica da Magistratura, excluindo os dirigentes dos Tribunais (Presidente, Vice e Corregedor). Quando há substituição, ela ocorre para todo o biênio, e não somente para completar o período anterior, porque o Desembargador e os demais membros são escolhidos para período de dois anos, e não escolhidos para período inferior (STF, MS nº 21.272, DJ, 31 de maio de 1991, p. 7.237). Não podem integrar os Tribunais Eleitorais os membros do Ministério Público (CF, art. 128, II, *d*). Além dessa vedação constitucional, outra existe, porque o Membro do Ministério Público Eleitoral participa das sessões. Ora, se os dois advogados forem integrantes do Ministério Público, haverá a supremacia do Ministério Público (TSE, Processo nº 7.555, DJ, 25 de novembro de 1987). Dois Juízes de Direito são escolhidos pelo Tribunal de Justiça. Note-se a exigência da condição de Juiz de Direito, não podendo ser o substituto, ou até do Tribunal de Alçada.

Ainda há o representante da Justiça Federal, eleito dentre os Juízes do Tribunal Regional Federal ou, não havendo TRF, dentre os Juízes Federais no Estado. Alguma dúvida poderia surgir: o Juiz Federal pertence à Região, ou deve ser Juiz lotado no Estado? Se a Constituição refere-se ao TRF com sede na capital do Estado, logo, não existindo, pretende a escolha dentre os Juízes Federais daquele Estado. Ao contrário, se admite a escolha dentre os Juízes Federais da Região, então o TRE poderia ter Juiz Federal lotado em outro Estado, ainda que naquele Estado houvesse Juiz Federal.

Também integram o TRE dois advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados em lista tríplice pelo Tribunal de Justiça. Nesta hipótese, invocou-se no pressuposto, ainda, o qualificativo de notável saber jurídico, e, portanto, além de

serem advogados, exige-se que tenham idoneidade moral, ao contrário do exigido até para Desembargador – reputação ilibada (CF, art. 94). Quer a Constituição que os advogados estejam acima da média ou do comum. Como ocorre em qualquer profissão, nem todos são notáveis. Por isso, a escolha deve recair nos mais salientes em conhecimento jurídico e em experiência, bem como naqueles que tenham idoneidade moral, aliás exigência comum em todas as profissões, mas, além disso, do convencional, que essa idoneidade ressalte da convivência, do comportamento, das ações diárias, indiscutivelmente.

Não podem integrar o TRE aqueles além dos 70 anos de idade (TSE, Resoluções nºs 8.480 e 14.120), bem como os aposentados por doença (*Boletim Eleitoral*, 423:703).

13. Os Juízes Eleitorais são Juízes de Direito, em geral titulares de zonas eleitorais, que podem ser partes de um município ou comarca, ou então abranger mais de um município ou comarca. Já as Juntas Eleitorais são compostas de um Juiz e de outras pessoas não integrantes do Judiciário, e têm como função a apuração das eleições; são o primeiro grau da Justiça Eleitoral. Os recursos das apurações são apreciados pela Junta Eleitoral, cabendo o recurso ordinário para o Tribunal Regional.

14. Os Tribunais Eleitorais (TSE e TRE) têm administração própria, com grau de hierarquia, não só jurisdicional, como também administrativa, por força de lei, como na matéria orçamentária, encaminhamento das listas tríplices com indicação de advogados para o TRE e licença para afastamento no período eleitoral. A hierarquia jurisdicional está no próprio sistema recursal, como veremos adiante.

A Constituição fixa regra para a administração do TSE, podendo, pela eleição, ser escolhidos, dentre os três Ministros do STF, o Presidente e o Vice, e, dentre os dois Ministros do STJ, o Corregedor-Geral Eleitoral. A tradição sempre obedeceu à antigüidade no TSE, que é também a antigüidade nos Tribunais de origem, em geral.

No Tribunal Regional Eleitoral a direção é entregue aos dois Desembargadores, por eleição.

A Junta Eleitoral é presidida pelo Juiz de Direito, e a Zona Eleitoral tem como titular o Juiz de Direito.

15. Asseguram-se aos membros da Justiça Eleitoral, desde os integrantes dos Tribunais Eleitorais até os integrantes de Junta Eleitoral, as garantias



dadas aos membros do Poder Judiciário, naturalmente aquelas conferidas por lei, porque os juízes de carreira (Ministros, Desembargadores e Juízes de Direito) já estão beneficiados pelas garantias constitucionais da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos (art. 95), mas os advogados que integram os Tribunais e os membros da Junta Eleitoral, que não são integrantes permanentes do Judiciário, são beneficiários dessas demais garantias (v.g., a inquirição de Ministro do TSE ou Juiz do TRE – CPC, art. 411, IV e IX). Ainda cabe acrescentar que os membros do TRE são julgados nos crimes comuns pelo Superior Tribunal de Justiça (art. 105, I, a).

Os membros dos Tribunais Eleitorais têm mandato de dois anos, prorrogáveis por mais um mandato, no total de quatro anos. Esses mandatos são improrrogáveis e irredutíveis. Nada impede que o membro do Tribunal exerça a atividade como subs-

tituto, por todo o biênio do titular, sem ferir o limite máximo dos quatro anos.

Para os Tribunais Regionais compete ao Tribunal de Justiça respectivo elaborar a lista tríplice com o nome dos advogados que ocupam as vagas destinadas à classe. É feita uma lista tríplice e encaminhada ao Tribunal Superior Eleitoral, que a envia ao Poder Executivo, cabendo ao Presidente da República a discricionária escolha.

Em relação às duas vagas de advogado do Tribunal Superior Eleitoral, o Supremo Tribunal Federal elabora lista tríplice para cada vaga, submetendo-a ao Presidente da República, que também age discricionariamente.

16. E o produto dessa Justiça? Não sofre das críticas às demais: lentidão e demora. Rapidez e solução imediata são dois apanágios da Justiça Eleitoral. Se permitisse a delonga, os debates ultrapassariam os mandatos.