



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 5 Número 3 set./dez. 2010



O CONTROLE DOS ATOS DA JUSTIÇA ELEITORAL PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

MARCELO ROSENO DE OLIVEIRA

Juiz estadual no Ceará. Mestre em Direito Constitucional pela Unifor. Professor colaborador da UnB e da Escola da Magistratura do Estado do Ceará. Diretor de Estudos Eleitorais da Abramppe.

Resumo

Examina as possibilidades e os limites da atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) quanto ao controle dos atos da Justiça Eleitoral, com o claro propósito de construir critérios para a convivência harmônica entre as instituições, reduzindo os pontos de tensão atualmente verificados, especialmente diante de manifestações recentes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Identifica a existência de atos administrativos da Justiça Eleitoral insindicáveis ao controle do CNJ e observa que a atuação do Conselho, nesse particular, não atende ao princípio da proporcionalidade. Aponta que uma relação conflituosa entre as instituições poderá ser superada pela autocontenção do Conselho e pela atuação do Supremo Tribunal Federal (STF).

Palavras-chave: Justiça Eleitoral; controle; Conselho Nacional de Justiça.

Abstract

Examines the possibilities and limits of performance of the National Council of Justice as to control the acts of the Electoral Justice, with the purpose of determine standards for the harmonious convience between the institutions, reducing the points of tension currently checked, especially in recent trials of the Supreme Electoral Court.

Identifies the existence of administrative acts of the Electoral Justice that not submits to the control of the CNJ and observes that the performance of the Council in particular does not meet the principle of proportionality. It indicates that an adversarial relationship between the institutions could be surmounted by self-restraint of the Council and by the action of the Supreme Court.

Keywords: Electoral Justice; control; National Council of Justice.

1 Introdução

Desde sua criação, em 1932, a Justiça Eleitoral brasileira assumiu a sublime tarefa de *executar* as eleições no país. Optou-se por conferir a juízes e tribunais eleitorais as atividades de *realização* e de *controle* das consultas, gravando-os com a marca nitidamente destacável de, embora sendo órgãos do Poder Judiciário, desempenhar atividades de caráter administrativo, as quais, de tão relevantes em número e complexidade, chegam a ser identificadas como preponderantes sobre o exercício da função de composição de conflitos.

Desse modo, como já houve oportunidade de afirmar noutra sede, “parece equivocada a ideia de que apenas a função jurisdicional da Justiça Eleitoral deveria ser considerada típica” (OLIVEIRA, 2010, p. 76), uma vez que, na essência, está o Judiciário Eleitoral voltado não apenas ao controle (contencioso ou não), mas sim e principalmente à administração das eleições, sendo a sua “tarefa essencialmente administrativa, e só eventualmente jurisdicional” (JARDIM, 1998, p. 40).

É certo que todos os órgãos do Poder Judiciário, para além de sua função jurisdicional – à exceção do Conselho Nacional de Justiça, que dela não dispõe –, exercem atividade de caráter administrativo, cabendo-lhes, por exemplo, a organização de “suas secretarias e serviços auxiliares” (CF, art. 96, I, b). No caso da Justiça Eleitoral, contudo, há a prática de atos executivos que suplantam a mera organização interna.

Como observa Coneglian (2003, p. 65), a afirmação de que a Justiça Eleitoral é executiva não considera

“o aspecto administrativo de todos os Tribunais”, ou seja, a sua administração interna, própria a todos os órgãos do Poder Judiciário, a qual, em última ratio, representa “reforço de sua independência frente aos demais Poderes” (BARROSO, 2009, p. 174), mas sim a sua atividade-fim: a realização das eleições.

As tarefas relacionadas ao alistamento eleitoral, organização de mesas receptoras, coleta e apuração de votos, dentre outras, são tipicamente de natureza administrativa e dirigidas ao fim qualificado de realizar as eleições, com o que cumpre a Justiça Eleitoral uma de suas missões fundamentais.

Com efeito, se todos os ramos do Poder Judiciário “possuem também heterogêneas reservas funcionais”, nenhum deles se revela “com a amplitude da Justiça Eleitoral” (RIBEIRO, 1996, p. 136).

Dirigidos à imensa tarefa de *execução das eleições* ou voltados à *organização interna de tribunais e juízos eleitorais*, o certo é que tais atos administrativos servem à efetiva consecução das duas missões essenciais da instituição (realizar as consultas e verificar sua legitimidade), cabendo examinar se e em que medida podem ser alvo de controle.

A situação ganha relevo diante da instalação do Conselho Nacional de Justiça, órgão encarregado do controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário, e do protagonismo que tem assumido na missão de assegurar que todas as unidades judiciárias estejam alinhadas com os princípios que regem a administração pública (CF, art. 37).

Tendo presente, portanto, que os atos administrativos praticados pela Justiça Eleitoral guardam distinções entre si, especialmente quanto ao fim a que se destinam, pois poderão estar voltados à sua organização interna, ou, por outro lado, ao desempenho da missão constitucional de *executar* as eleições, a qual, como visto, representa a sua atividade-fim – “não se restringindo à [...] de prestar a jurisdição” (ZÍLIO, 2008, p. 45) –, estariam todos eles sujeitos ao controle exercido pelo Conselho Nacional de Justiça?

Em outras palavras, seria possível estabelecer critérios à sindicabilidade por parte do Conselho, de modo a excluir de

seu âmbito a atividade (fim) voltada à execução das eleições, presente o fato de que ao CNJ é defeso aferir a correção de atos jurisdicionais, que compõem a atividade-fim dos órgãos do Poder Judiciário?

A ausência de respostas claras para tais questões tem gerado pontos de tensão entre o Conselho e os órgãos da Justiça Eleitoral, especialmente o Tribunal Superior Eleitoral.

Em pelo menos três julgamentos recentes, o TSE reagiu de modo incisivo ao que qualificou como *exorbitância* por parte do CNJ: a) o primeiro deles ocorreu na apreciação, em 8 de junho de 2010, de Questão de Ordem na Petição 3.020/DF, Rel. Min. Aldir Passarinho Júnior, quando em exame a possibilidade de que advogados que serviram ao TSE na categoria de membros juristas pudessem voltar a patrocinar causas perante a corte antes de vencido o triênio de “quarentena” a que alude o art. 95, P. Único, inciso V, da Carta da República. A corte decidiu desconsiderar a decisão (colegiada) do CNJ que proclamara a incidência do preceito para todos os tribunais eleitorais;²⁴ b) o outro ocorreu em 17 de agosto de 2010, no Processo Administrativo nº 2156-06.2010.6.00.0000/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, quando o TSE, por provocação de seu presidente, examinou comunicação acerca de decisão monocrática de conselheiro quanto à instauração de procedimento de controle administrativo contra o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, tendo por objeto a opção daquela corte pelo pagamento, em espécie, de auxílio-alimentação aos mesários que prestariam serviços no pleito de 2010, relevando-se outras opções que potencialmente apresentariam menor risco. Nessa hipótese, o TSE deliberou pelo encaminhamento de ofício ao CNJ, noticiando que o tema deveria ser *analisado estritamente pela corte*; c) e, por último, o julgamento do Processo Administrativo 253374/DF, ocorrido em 26 de agosto de 2010, também levado a plenário pelo ministro presidente, e que envolvia provocação do presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul sobre o procedimento a adotar diante de decisão de membro do CNJ, que fixara o prazo de 30 dias para que o regional divulgasse

²⁴ A decisão do Conselho Nacional de Justiça ocorreu no Pedido de Providências nº 2007.10.00.001485-1, Rel. Cons. Tício Lins e Silva, julg. 25.03.2008, por provocação da Associação Brasileira de Magistrados, Procuradores e Promotores Eleitorais (Abramppe).

plano de trabalho para substituição de servidores requisitados junto a outros poderes por ocupantes de cargos de provimento efetivo, nos termos da Resolução 88/09, do Conselho. Neste caso, o TSE resolveu noticiar ao CNJ que, havendo disciplina específica sobre a matéria no âmbito da Justiça Eleitoral, tal regramento afastaria o disposto nas resoluções do Conselho, que cuidam da matéria em âmbito geral.

Nos três julgamentos, é possível identificar uma reação forte da corte eleitoral diante de um comportamento dito indevido do Conselho (quando não, de alguns de seus integrantes), a qual já se ensaiara por ocasião do exame de outro feito, no caso, o Processo Administrativo nº 19.824/MG, Rel. Min. Arnaldo Versiani, em 27 de maio de 2010, quando se analisou a provocação do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, à qual se acostaram outros Tribunais Regionais Eleitorais, sobre a necessidade de subsunção desses tribunais ao regime de plantões judiciais, criado pela Resolução nº 36/07, do CNJ, posteriormente substituída pela Resolução nº 71/09.

A irresignação do TSE diante das deliberações do Conselho, fundada em razões várias – algumas procedentes e outras nem tanto –, alcançou tamanha proporção que por ocasião do julgamento do Processo Administrativo 253374/DF, o Min. Dias Toffoli chegou a aventar a possibilidade de que a corte estabelecesse uma orientação a todo o Poder Judiciário Eleitoral no sentido de *ignorar qualquer determinação vinda do CNJ* e o encaminhamento do caso ao TSE para adoção de providências, inclusive, sendo o caso, a judicialização da matéria junto ao Supremo Tribunal Federal, por meio da Advocacia Geral da União.

É possível identificar, portanto, uma clara tensão entre o Conselho Nacional de Justiça e o Tribunal Superior Eleitoral quanto ao controle dos atos da Justiça Eleitoral, máxime daqueles que possam repercutir no “bom andamento do processo eleitoral” ou que estejam compreendidos no amplo espectro de atribuições diretamente relacionadas à execução dos pleitos, sendo fundamental perquirir sobre a existência de espaços intangíveis à atuação do CNJ,

notadamente quando se tem em conta a atribuição do Conselho de “zelar pela autonomia do Poder Judiciário” (CF, 103-B, § 4º, inciso I) e a especial missão incumbida ao Judiciário Eleitoral.

O presente trabalho buscará examinar as possibilidades e os limites da atuação do Conselho Nacional de Justiça quanto ao controle dos atos da Justiça Eleitoral, com o claro propósito de construir critérios para a convivência harmônica entre as instituições, reduzindo os pontos de tensão.

2 Os atos administrativos praticados por juízes e tribunais eleitorais

A atuação dos organismos responsáveis pelo processo eleitoral pode ser dividida em duas grandes categorias de atividades – a *administração* e o *controle* das eleições.

No Brasil, considerada a natureza do órgão incumbido de verificar a regularidade das consultas, o sistema adotado, com sede constitucional, é o de jurisdição especializada (PEREIRA, 2008, p. 53), conferindo-se a um ramo específico do Poder Judiciário a competência para, atuando como terceiro, decidir os conflitos eleitorais, mediante critérios normativos, de maneira imperativa e imparcial, em práxis rigorosamente virtuosa, reveladora da adesão do país, há mais de sete décadas, ao movimento hoje amplamente verificado de tendência à jurisdicionalização plena dos sistemas de controle, que compõe a base de um Direito Eleitoral comum a todos os povos, ou transnacional (ARAGÓN, 2007, p. 179).

Ao contrário do que se observa em outros países que adotam o sistema de jurisdição especializada, os órgãos judiciais incumbidos da verificação da regularidade dos pleitos, no caso brasileiro, são os mesmos responsáveis pela administração das consultas. Resulta daí, portanto, a cumulação das funções contenciosa e administrativa, o que, como já se verberou, “acarreta algumas dificuldades sob o ponto de vista

prático” (OLIVEIRA, 2010, p. 77), minimizadas, é certo, pelos que consideram que “não há como separar a jurisdição da administração no processo eleitoral, sob pena de comprometer, ainda mais, a lisura e normalidade do pleito democrático” (PEREIRA, 2010, p. 53).

Ainda que nessa quadra se potencialize a atuação jurisdicional da Justiça Eleitoral brasileira, especialmente a desenvolvida no âmbito contencioso, com a cassação de mandatos, em movimento que se denominou de “terceiro turno” das eleições – e que, não raro, é contestado sob a pecha de contramajoritário –, não se pode perder de vista o fato de que a *administração* dos pleitos ocupa a maior parte do extenso rol de atribuições da Justiça Eleitoral – podendo-se cogitar mesmo em uma preponderância de atividades executivas –, para o que se desenvolveu no Brasil um corpo administrativo próprio (em atividade nos cartórios eleitorais, secretarias de tribunais e corregedorias).

Afirmar a preponderância de atividades de natureza administrativa da Justiça Eleitoral não representa, em momento algum, amesquinhar a sua atuação jurisdicional, sua missão de “manter a eficácia do direito em última instância no caso concreto, inclusive recorrendo à força, se necessário” (ROCHA, 1996, p. 86), tampouco negar a correção de seu alinhamento dentre os órgãos do Poder Judiciário. O que se assevera é que, diante das peculiaridades do Judiciário Eleitoral, as quais, de resto, o gravam desde sua gênese, não se pode afirmar que o desempenho de atos relacionados à execução das eleições representaria o exercício de *função atípica* (VELLOSO; AGRA, 2009, p. 12).

É certo que, à semelhança dos demais órgãos do Poder Judiciário, que têm na jurisdição a sua função prevaiente, os órgãos da Justiça Eleitoral também desempenham funções próprias dos órgãos executivos e legislativos, seja quando organizam seus serviços ou quando elaboram seus regimentos internos.

Neste ponto, cumpre recordar com Canotilho (1991, p. 702) o fato de que a separação das várias funções estatais,

que são atribuídas a um órgão ou grupo de órgãos também separados entre si, não significa uma “equivalência total entre actividade orgânica e função, mas apenas que a um órgão deve ser atribuída principal ou prevalentemente uma determinada função”. Como corolário, os órgãos especialmente qualificados para o exercício de certas funções também podem praticar atos que “materialmente se aproximam ou são mesmo característicos de outras funções e de outros órgãos (exs.: a AR executa, o Governo legisla, os tribunais administram)”.

Além do desempenho de funções ditas *atípicas*, vê-se que a Justiça Eleitoral recebeu a missão constitucional de administrar as eleições, a qual envolve um amplíssimo espectro de atribuições que incluem o alistamento eleitoral e a consequente formatação do cadastro de eleitores, a organização das mesas receptoras, convocação de mesários, confecção de listas de votação, preparação de urnas eletrônicas, apuração de resultados, apenas para citar algumas.

Para desincumbir-se desse mister, que diz respeito especificamente ao processo eleitoral na acepção de que afirma Pereira (2008, p. 23) como sendo o “ [...] conjunto de atos e fases necessários à organização de uma determinada consulta eleitoral concreta”, a Justiça Eleitoral pratica atos administrativos qualificados pela *especial finalidade* a que destinados.

Assim, em arremate deste tópico, importa assentar a noção de que os atos administrativos da Justiça Eleitoral estarão ora voltados à sua organização interna, ora dirigidos ao desincumbir-se da tarefa de administrar os pleitos, a qual representa também, ao lado da típica função de composição de conflitos, a sua atividade-fim.

3 O Conselho Nacional de Justiça e a sindicabilidade dos atos da Justiça Eleitoral

O Conselho Nacional de Justiça, criado pela Emenda Constitucional N° 45/04 (Reforma do Judiciário), é órgão de controle da atuação administrativa e financeira do *Poder Judiciário* (CF, 103-B, § 4º), não havendo dúvida quanto ao fato

de que sua atuação alcança claramente as condutas praticadas por juízes e tribunais eleitorais, dentre os quais o próprio TSE.

Consoante assentado pelo STF por ocasião do julgamento da ADI 3.367/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, em 13 de abril de 2005, o Conselho Nacional de Justiça tem competência sobre todos os órgãos e juízes “situados, hierarquicamente, abaixo do Supremo Tribunal Federal”, órgão máximo do Poder Judiciário, “a que aquele está sujeito” e a quem incumbe, na esfera judicial, rever-lhe os atos (CF, 102, I, r).

Descabe cogitar, portanto, à luz de um mero cotejo da disciplina constitucional do CNJ – ou do “§ 4º, em si mesmo considerado” (STF, ADC-MC Nº 12, voto do Min. Ayres Britto, julg. 16.02.06) – possam estar os órgãos da Justiça Eleitoral, inclusive o TSE, imunes ao controle administrativo, financeiro e disciplinar²⁵ exercido pelo Conselho. Aliás, o fato de ser o CNJ comandado pelo presidente do Supremo Tribunal Federal somente reforça a sua ascendência hierárquica, no que respeita à praxis administrativa, sobre todos os demais órgãos do Poder Judiciário, à exceção do STF.

Neste sentido, cabe lembrar com o Min. Gilmar Mendes (voto na ADC-MC Nº 12, julg. 16.02.06) que “o CNJ, na matéria que lhe é própria, é funcionalmente *primus inter pares*, pois atua nacionalmente e em caráter vinculativo para os Tribunais do país”. O Conselho, ainda segundo o ministro, no que respeita à sua competência específica, constitui autoridade administrativa (com funções normativa e executória), “nacional e unitariamente impositiva às autoridades judiciárias (em caráter direto) e às demais autoridades do Estado brasileiro (em caráter indireto)”.

Ressalte-se, ademais, que o Conselho conta, em sua composição, com integrantes do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal Superior do Trabalho (TST), cujas vontades

²⁵ O controle disciplinar do CNJ em relação aos membros do TSE não alcança os ministros do STF que integram a corte, uma vez que, consoante assentado na ADI 3.367/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, julg. 13.04.05: “Os ministros do Supremo, órgão máximo do Judiciário brasileiro e guardião último da Constituição Federal, não estão, nem poderiam estar, como é óbvio, sujeitos ao poder disciplinar do Conselho, cujos atos e decisões, sempre de natureza administrativa, é que são passíveis de controle jurisdicional desta Corte (art. 102, inciso I, letra “r”, introduzido pela Emenda). O que dispõe a Emenda, no art. 103-B, § 4º, não os apanha, como se percebe sem muito esforço”.

integram a formação das deliberações do colegiado, as quais vinculam os seus destinatários, ainda quando ocupem o vértice da estrutura piramidal dos ramos especializados da Justiça, como ocorre com o TSE em relação à Justiça Eleitoral – ou ainda com o TST em relação à Justiça do Trabalho, sem olvidar que a Justiça Laboral dispõe, a exemplo da Justiça Federal, de um Conselho Superior, com funções de controle administrativo, que também se acha subordinado às deliberações do CNJ.

Prova da subsunção do TSE, em matéria administrativa, ao CNJ é que, por determinação legal, as respectivas propostas orçamentárias dos órgãos do Poder Judiciário da União, aí incluído o Tribunal Superior Eleitoral, são objeto de parecer do Conselho Nacional de Justiça, do mesmo modo que todos os projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais devem ser acompanhados de parecer do CNJ (Lei Federal 12.017/09 – LDO –, art. 56, § 13), excluindo-se apenas, por motivos já alinhados, os projetos relativos ao Supremo Tribunal Federal.

Não é demais lembrar, em reforço do que se alinha, que o Conselho, no exercício de controle disciplinar, vem de punir recentemente ministro do Superior Tribunal de Justiça a quem restou imputada prática de desvios de conduta, aplicando-lhe a sanção máxima na esfera administrativa: a aposentadoria compulsória.

Não resta dúvida, portanto, de que os atos administrativos praticados por órgãos da Justiça Eleitoral, aí incluídos os do Tribunal Superior Eleitoral, sujeitam-se ao controle administrativo e financeiro do CNJ. A questão tormentosa que se posta é: *todos* os atos administrativos? Ou seria possível estabelecer zonas de impenetrabilidade ao controle exercido pelo Conselho, mormente quando presente o fato, antes demonstrado, de que o atuar administrativo da Justiça Eleitoral envolve a prática de atos relacionados à sua organização interna, tipicamente de atividade-meio, mas também atos qualificados pelo especial fim a que se destinam, qual seja: a execução das eleições, encargo do qual se desincumbe a instituição para atender a uma mandamento constitucional?

Para responder à indagação, o primeiro passo é assentar com Tavares (2005, p. 173) que não se inclui no contexto do controle administrativo deferido ao CNJ a possibilidade

de imiscuir-se e rever decisões que, embora de caráter administrativo, inserem-se “como atividade-fim cometida ao Judiciário”.

Desse modo, põe-se fora do alcance do controle exercido pelo órgão a atividade jurisdicional dos órgãos do Poder Judiciário, ainda que abrangida pela dita jurisdição voluntária, o que, aliás, vem de ser firmado desde as primeiras composições do Conselho, que sempre apontaram para a impossibilidade de que o órgão decidisse sobre *matéria judicializada*, dada a natureza do controle que se lhe incumbiu a Carta da República.

Afasta-se, desse modo, o temor que cercou a criação e instalação do Conselho quanto ao fato de que sua atuação poderia vir a malferir a independência da magistratura, imiscuindo-se em razões de mérito das decisões judiciais. Ao revés, cumprindo-lhe “zelar pela autonomia do Poder Judiciário”, parece claro que se deve pôr a distância de qualquer interferência na atividade jurisdicional propriamente dita, sob pena de claro desbordamento de sua missão institucional.

Assentada, portanto, a noção de que o controle exercido pelo CNJ não alcança a atividade-fim do Poder Judiciário, cumpre examinar se tal postulado também se aplica aos atos praticados pela Justiça Eleitoral que se circunscrevem ao espectro de atribuições relacionadas à execução das eleições, presente o que já assentado quanto a constituir tal missão uma de suas finalidades primeiras.

Como dito, os atos administrativos praticados pela Justiça Eleitoral com vistas à execução das eleições gozam de qualificação especial, observado o fim a que se destinam, o qual encontra fundamento constitucional. Diferem, portanto, de atos tipicamente considerados de atividade-meio, próprios à organização interna de todos os órgãos do Poder Judiciário e que se submetem, sem maior dificuldade, ao controle por parte do CNJ, à semelhança do que ocorre com os emanados de outros órgãos judiciais.

Posta a questão nesses termos, assoma evidente a impossibilidade de que o Conselho Nacional de Justiça se imiscua em atos da Justiça Eleitoral que digam respeito diretamente à

administração das eleições e que possam, portanto, interferir no “bom andamento do processo eleitoral”²⁶.

A insindicabilidade dos atos da Justiça Eleitoral, neste particular, é justificada por duas razões fundamentais: a) a primeira, como visto, está fundada nas peculiaridades que gravam a instituição da Justiça Eleitoral no Brasil, notadamente a preponderância de atividades administrativas desempenhadas por órgão do Poder Judiciário, a importar que os atos dirigidos à execução das consultas sejam distinguidos dos demais relacionados à organização interna, posto diretamente ligados ao desempenho de atividade-fim da Justiça Eleitoral; nesse contexto, a melhor interpretação do delineamento constitucional do CNJ mostra que o âmbito de atuação que se lhe pretendeu dar o constituinte reformador não abarca a atuação de atos próprios da Justiça Eleitoral, relacionados ao desempenho de sua atividade-fim; b) já a segunda repousa no reconhecimento de que da ordem constitucional deriva a especial missão destinada à Justiça Eleitoral para a administração das eleições, a qual é, sem dúvida, razão de sua existência, impondo ao CNJ, a quem incumbe zelar pela autonomia do Poder Judiciário, pôr-se a distância de qualquer interferência na execução das eleições, sob pena de diminuir, amesquinhar e colocar sob risco a Justiça Eleitoral, presente o fato de que dispõe ela de estrutura própria para tal desiderato, sendo dotada, ainda, de função normativa, amparada em lei, para regulamentar a legislação eleitoral; é certo que “a autonomia é conferida ao Poder e não aos órgãos isoladamente” (SAMPAIO, 2007, p. 252), todavia não resta dúvida de que sustentar o contrário poderia mesmo representar afrontar a independência do Judiciário Eleitoral, fundamental para a estabilidade democrática.

Se há razões a justificar que o CNJ não possa controlar atos relacionados à execução das eleições, há outras que mostram por que não *deva* fazê-lo, dentre as quais o fato de ser a Justiça Eleitoral, em vista da experiência amalhada ao

²⁶ Por não constituir finalidade deste trabalho, não se aprofundará o debate sobre a definição de “processo eleitoral”, a qual, ao menos para fins de interpretação do art. 16 da CF, tem gerado acalorados debates no TSE e também no STF, tendo como pano de fundo a possibilidade de aplicação, nas eleições de 2010, da Lei Complementar nº 135/2010, a denominada Lei da Ficha Limpa. Para um exame do tema, conferir REIS, Márlon Jacinto; CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. (Coord.). Ficha limpa: Lei complementar nº 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular. Bauru, SP: Edipro, 2010.

longo de décadas de existência, habilitada para gerir o processo eleitoral, contando com corpo administrativo especialmente preparado para executar o amplíssimo rol de atribuições relacionadas à administração das consultas.

Ademais, não se deve olvidar o rotundo sucesso da administração eleitoral brasileira, em grande parte advindo da informatização do cadastro eleitoral e dos avanços do sistema eletrônico de votação e apuração, capaz de indicar os resultados de eleições presidenciais em poucas horas, como se acabou de assistir no segundo turno da eleição de 2010, do qual participaram mais de 100 milhões de eleitores.

A atuação do CNJ, no particular, não atende ao princípio da proporcionalidade, seja porque o controle não se mostra *adequado* e *necessário*, seja porque a intervenção, ao contrário de preservar a autonomia do Poder Judiciário, viola-a de forma nítida, importando que o agir administrativo não passe no teste da *proporcionalidade em sentido estrito*.

Não se há de pretender, por certo, que o Conselho, no desempenho de sua atividade de controle dos atos do Poder Judiciário, possa atuar de modo a desconhecer os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade, notadamente na quadra em que, como lembra Binenbojm (2008, p. 33):

A ponderação proporcional passa a ser entendida como medida otimizada de todos os princípios, bens e interesses, considerados desde a Constituição, passando pelas leis, até os níveis de maior concretude decisória, realizados pelo Judiciário e pela Administração Pública.

Sendo “mecanismo de controle da discricionariedade legislativa e administrativa” (BARROSO, 1999, p. 234), o princípio também há de nortear a atividade de controle desempenhada pelo CNJ, a qual somente se mostrará legítima e compatível com a Constituição quando atender aos postulados da *adequação*, *necessidade* e *proporcionalidade em sentido estrito*, o que não ocorre quanto ao controle de atos relacionados à execução dos pleitos.

Vê-se, portanto, que há fundamentos claros que sustentam a conclusão de que o CNJ não pode e, mais, não deve exercer o controle sobre os atos relacionados à administração do processo eleitoral, o que não há de inviabilizar, contudo, possam ser alvo de questionamentos perante a própria Justiça Especializada ou, em último caso, perante o Supremo Tribunal Federal.

4 A atuação do CNJ no controle dos atos da Justiça Eleitoral

A partir do critério antes delineado, segundo o qual os atos próprios da administração das eleições não podem ser objeto de controle por parte do Conselho Nacional de Justiça, cumpre examinar se tal tem sido respeitado e de que modo tem o Conselho atuado quanto ao controle dos atos da Justiça Eleitoral.

O levantamento de dados junto à página do CNJ na Internet, tendo como base apenas os processos eletrônicos, revela que há mais de uma dezena de provocações endereçadas ao órgão que envolvem comportamentos do TSE e mais de uma centena voltados a questionar práticas de tribunais regionais eleitorais.

Os assuntos são variados e não serão declinados um a um – embora tenham sido catalogados para os fins desta pesquisa –, sendo possível identificar, todavia, a predominância de determinados temas, como, por exemplo: a alegada prática de nepotismo nos tribunais regionais eleitorais; diversas provocações que envolvem sanções disciplinares aplicadas a juízes eleitorais; e questionamentos quanto à composição dos tribunais regionais eleitorais ou mesmo acerca da interpretação de norma do TSE (Res. 21.009/02) que disciplina o rodízio, por antiguidade, na titularidade de zonas eleitorais.

Há, ainda, em grande parte, provocações de servidores, individualmente ou por meio de entidades, acerca

de procedimentos administrativos das cortes regionais, tendo por objeto atos de requisição de servidores de outros Poderes, remoções, disciplina acerca de horas extras, dentre outros.

Algumas provocações envolvem questões de menor relevo, como, por exemplo, a que versa pretensão de sindicato de servidores contra ato normativo de TRE, que limita o acesso às vagas do estacionamento da corte aos membros do tribunal, ao procurador regional eleitoral e a determinados grupos de servidores comissionados; ou ainda o pleito de seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) para que advogados, em vista das altas temperaturas, sejam dispensados do uso de paletó e gravata; enquanto outras revelam questões de grande importância, como as inúmeras demandas que apontam para o excesso de servidores requisitados em exercício nos diversos cartórios eleitorais do país, muitos dos quais oriundos dos executivos municipais, situação que tem sido enfrentada pelo TSE nos últimos anos, todavia ainda longe de uma solução definitiva.

Chamam a atenção, contudo, postulações cujo desate pode assumir interferência direta na administração das eleições, como o questionamento sobre a modalidade de pagamento de auxílio-alimentação a mesários no dia do pleito ou mesmo a tentativa de revisar ato da Justiça Especializada que determina a realocação de zonas ou seções eleitorais.

Como já afirmado, assoma evidente que atos próprios da administração eleitoral devem estar a salvo da sindicabilidade do CNJ. Para tanto, basta que se construa no âmbito do Conselho, a exemplo do que ocorre com demandas que envolvem “matéria judicializada”, posicionamento no sentido de barrar o conhecimento de provocações que busquem controlar atos próprios da administração eleitoral.

É certo que tal há de ser feito com cautela, pois a interpretação ampliativa dos atos que, diretamente relacionados à execução das eleições, estariam fora do âmbito de atuação do CNJ também poderá frustrar expectativas.²⁷

²⁷ Se a ausência de controle mostra-se condenável, o excesso dele, como anota Dipp (2009, p. 33), também o poderá ser, uma vez que a “duplicidade de incidências” poderá conduzir à “paralisação ou esfacelamento dos sistemas de controle pela colisão irracional de diferentes mecanismos”.

Em decisões recentes, o Conselho vem adotando posição cautelosa quanto ao controle de atos relacionados “à complexa gestão do processo eleitoral”, como têm sido qualificados, por exemplo, os relacionados à requisição de servidores, dada a possibilidade de que possam “acarretar prejuízos à organização das múltiplas tarefas voltadas à realização das eleições” (Recurso Administrativo no PP Nº 0001690-45.2010.2.00.0000, Rel. Cons. Adonis Callou, julg. 05.10.10).

O Conselho, em casos que tais, embora reconhecendo a “possibilidade de exercício de competência primária” para fins de controle de legalidade de atos administrativos da Justiça Eleitoral, tem decidido ouvir previamente o TSE.

O posicionamento, em que pese não proclamar a impossibilidade de que o CNJ exerça controle sobre atos próprios da administração eleitoral, como se tem defendido ao longo do presente trabalho, adota postura bastante razoável, assentando que eventual intervenção somente se deve dar após provocação ao TSE, em especial à Corregedoria Geral Eleitoral.

Idêntico posicionamento foi firmado por ocasião do julgamento do Recurso Administrativo no PP nº 0003311-77.2010.2.00.0000, rel. Cons. Jefferson Kravchychyn, julg. 22.09.10, feito que versa a pretensão que houvera ensejado a incisiva reação do TSE nos autos do Procedimento Administrativo 253374/DF, já mencionado²⁸. Após a manifestação do TSE quanto à inaplicabilidade da Resolução nº 88/09 do CNJ à Justiça Eleitoral, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do

²⁸ A propósito da reação do TSE no PA 253374/DF, cumpre alinhar que pelo menos dois argumentos trazidos à colação naquela sede são de questionável procedência: a) o que proclama que o CNJ não teria competência para dirigir orientações ao TSE, em vista de ser este composto por três ministros do STF; a premissa pode ser arredada diante da constatação de que o CNJ é presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal e que, conforme já alinhado na ADI 3.367/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, em 13 de abril de 2005, “a relação hierárquica, pressuposta ao poder de decidir, se estrutura entre o órgão superior, o Conselho, e o juiz subordinado, cuja conduta é objeto de julgamento, não entre este e o juiz ou juízes integrantes do Conselho, os quais podem ser considerados de hierarquia inferior sob outro ponto de vista. A competência de decidir e o conteúdo da decisão são juridicamente imputados ao órgão, não a cada uma das pessoas que o compõem”; e b) o que afirma que o CNJ não poderia estabelecer regras compulsórias para a Justiça Eleitoral em matéria administrativa; como se procurou demonstrar no presente ensaio, somente os atos diretamente relacionados à administração das eleições são impenetráveis ao controle do CNJ.

Sul interpôs recurso, o qual foi provido com encaminhamento de voto favorável pelo próprio relator que, monocraticamente, fixara prazo para que a corte observasse os regramentos do ato normativo do Conselho e apresentasse plano de trabalho para substituição de servidores requisitados por efetivos.

Ao prover o recurso e determinar o envio da provocação ao TSE, o conselheiro relator assentou o fato de que a organização do pleito “por si só revela exaustivo trabalho do judiciário especializado, tornando inoportuna a tomada de medidas com tamanha repercussão administrativa”.

É certo que o CNJ, em demandas que tinham por objeto outros atos da Justiça Eleitoral, já vinha de adotar posição cautelosa, buscando preservar a autonomia do Judiciário Especializado, como em provocações sobre a “regularidade da composição dos Tribunais Regionais Eleitorais” que seriam “matéria de competência administrativa exclusiva do Tribunal Superior Eleitoral” (PCA 2007100001488-7, Rel. Cons. Mairan Gonçalves Maia Júnior, julg. 25.03.08)²⁹. Na hipótese, embora elogiável a cautela do CNJ, observa-se que o controle, à luz do que se tem alinhado ao longo do presente ensaio, não assomaria descabido.

Reconhecer a insindicabilidade, pelo Conselho, de atos diretamente relacionados à administração do processo eleitoral não representa qualquer afronta à competência do órgão. Todos os demais atos praticados pela Justiça Eleitoral e não reunidos sob tal signo, os quais não são poucos, devem ser objeto de controle por parte do Conselho, para o que haverá de atuar interpretando mesmo as normas editadas do TSE, que jamais cogitou, por certo, pretender ser o exegeta exclusivo de seus regramentos.

²⁹ Ilustra posição em sentido contrário o voto do Cons. Joaquim Falcão: “Não há, portanto, nenhuma restrição no texto constitucional que limite a atuação do Conselho Nacional de Justiça sobre o TSE e os demais tribunais eleitorais. Aliás, entendo que a Constituição Federal entendeu por bem dar amplos poderes ao CNJ para o controle da atuação administrativa do Poder Judiciário. Logo, está o CNJ, hierarquicamente no aspecto administrativo, acima de todo o Poder Judiciário, inclusive dos tribunais eleitorais e do TSE, que integram a estrutura desse Poder. Considero, entretanto, prudente que a questão seja analisada primeiramente pelo TSE, razão pela qual entendo dispensável seu julgamento por este CNJ, neste momento, não afastando a possibilidade de posterior análise nesta Casa se necessário”.

É certo que tal definição há de ser feita em cada caso, todavia não se deve, como afirmado, interpretar o postulado de forma ampliativa, a ponto de inviabilizar o controle por parte do CNJ de comportamentos administrativos que mereçam ser combatidos.

Indo adiante, cumpre observar que provocações chegam ao CNJ por iniciativa dos próprios órgãos da Justiça Eleitoral. Os dados levantados no sistema processual do Conselho revelam diversas consultas formuladas por autoridades da Justiça Eleitoral sobre procedimentos administrativos, especialmente relacionados à organização do quadro de servidores, nepotismo, férias, etc.

O próprio TSE, por imposição legal, tem submetido ao Conselho, com regular frequência, para fins de oferecimento de parecer, propostas de abertura de créditos orçamentários adicionais, ou ainda, com menor habitualidade, projetos para criação de cargos.

Além disso, pelo menos duas provocações subscritas pelo Ministro Carlos Britto, quando na presidência do TSE, merecem especial referência: a) a que pretendia a inclusão da disciplina Direito Eleitoral em concursos públicos para ingresso na carreira da magistratura estadual; e b) a que buscava que os dados relativos ao desempenho, produtividade e presteza no exercício da jurisdição eleitoral fossem considerados para fins de aferição do merecimento nas promoções de magistrados.

As demandas do TSE, ainda que em número bastante reduzido, todavia relacionadas nitidamente a atribuições tipicamente da alçada do CNJ, revelam a clara possibilidade de que se construa uma relação harmoniosa entre os órgãos, reduzindo pontos de tensão, com o que ganham ambas as instituições e, em último caso, a democracia e a sociedade.

5 Trilhando o caminho para a redução dos pontos de tensão

É fundamental recordar que, sendo órgão de existência particularmente recente, tendo há pouco completado cinco anos de atuação, é absolutamente natural que o CNJ ainda esteja em busca da construção de sua identidade, delimitando suas possibilidades e limites de atuação e formatando suas relações com os órgãos sobre os quais exerce controle. Desse modo, nada há de surpreendente em que se depare, aqui e alhures, com reações mais ou menos localizadas, as quais protestam em face de certa exorbitância do órgão. Basta que se tenha em conta a crescente defesa da “autonomia dos tribunais” que tem sido feita com habitualidade especialmente por autoridades que comandam as cortes estaduais.

A posição do TSE em resistir a determinadas manifestações do Conselho amolda-se perfeitamente ao momento que ora se vivencia quanto à atuação do CNJ e que foi captado pela arguta observação de Feitosa (2007, p. 60):

A superação parcial das discussões sobre o poder regulamentar conferido ao CNJ e sobre a constitucionalidade da EC 45 transferiu as investidas contra as atividades do Conselho para uma contestação fragmentária e pulverizada. Iniciou-se uma rotina de questionamentos sobre os controles administrativos, as medidas disciplinares e a aplicação das determinações do Conselho.

Nesta nova fase, encontra-se também um processo de definição dos limites do poder atribuído ao CNJ, contudo tal delimitação possui outra natureza. Enquanto no primeiro momento, poucas e relevantes ações concentravam os temas nucleares para a sobrevivência do Conselho, no segundo momento, um grande número de ações parece destinada a testar a extensão da capacidade do órgão de interferir sobre assuntos pontuais e difusos na rotina administrativa dos tribunais.

Um dos aspectos suscitados consiste na separação entre o controle administrativo realizado pelo CNJ e a impossibilidade de ingerência sobre a função jurisdicional dos magistrados. Outro aspecto, diz respeito à preservação do autogoverno dos tribunais e da autonomia do Poder Judiciário dos Estados para definir o seu funcionamento interno. Em meio aos múltiplos questionamentos, o STF vem acompanhando a atuação do Conselho na esfera do controle administrativo e ao mesmo tempo reduz uma parcela do ímpeto dos conselheiros na intervenção sobre o Judiciário Estadual.

As reações têm propiciado, como no caso antes narrado sobre a polêmica substituição de servidores requisitados pela Justiça Eleitoral, um movimento de recuo do CNJ, plenamente identificável, parecendo confirmar o acerto da proposição segundo a qual a solução para aliviar tais pontos de tensão “encontra-se, portanto, no próprio órgão, via sistema de autocontenção (*self-restraint*), ou no Supremo Tribunal Federal, ao qual caberá aplinar eventuais atos exorbitantes, quando provocado”, conforme anota Peleja Júnior (2009, p. 35).

Para o sucesso da empreitada de construção de uma convivência harmônica, será fundamental, como lembra Nalini (2009, p.29), que o fluir do tempo consolide a experiência “capaz de traduzir maturidade e consistência às diretrizes providas de inequívoca autoridade, mas que melhores efeitos produzirão quando nelas se identificar também a inequívoca marca da racionalidade”.

Experiências de cooperação entre o CNJ e o TSE, como, por exemplo, as recentes investidas com a finalidade de viabilizar o exercício do direito de voto aos presos provisórios e adolescentes sob regime de internação, bem como de identificar eventuais doações eleitorais ilícitas por parte de notários e registradores, revelam inegável maturidade na relação entre as instituições, com o que, como afirmado, ganham a democracia e a sociedade.

6 Conclusão

Se é possível identificar nítidos pontos de tensão na relação entre o Conselho Nacional de Justiça e os órgãos da Justiça Eleitoral, existe, por outro lado, a clara possibilidade de que a convivência entre as instituições ocorra de forma menos conflituosa, sendo fundamental, para tanto, que o CNJ observe a insindicabilidade dos atos próprios da administração eleitoral.

Tal não importa em afrontar competências do Conselho, tampouco refrear o necessário controle da atuação do Poder Judiciário, presente a advertência de Osório (2007, p. 50) de que: “O imperativo de boa gestão pública se aplica, pois, a todos os Poderes de Estado, a todo o setor público, não importam a natureza nem a qualidade do órgão ou de seus titulares”.

A medida, caso observada, importará em claro movimento de autocontenção do Conselho, bem-vindo neste momento em que o órgão ainda constrói seus limites e possibilidades de atuação.

Referências

ARAGÓN, Manuel. Derecho electoral: sufragio activo y pasivo. In: NOHLEN, Dieter et al. (Comp.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. 2. ed. México: FCE, IIDH, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007. p. 178-197.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Pedido de providências nº 2007.10.00.001485-1*. Rel. Cons. Tício Lins e Silva, julg. 25.03.08.

_____. *Procedimento de controle administrativo nº 2007.10.00.001488-7*. Rel. Cons. Mairan Gonçalves Maia Júnior, julg. 25.03.08.

_____. *Recurso administrativo no pedido de providências nº 0001690-45.2010.2.00.0000*. Rel. Cons. Adonis Callou, julg. 05.10.10.

_____. *Recurso administrativo no pedido de providências n.º 0003311-77.2010.2.00.0000*. Rel. Cons. Jefferson Kravchychyn, julg. 22.09.10.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de constitucionalidade nº 12/DF. Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julg. 16.02.06. *Diário da Justiça Eletrônico*, n. 169, 1 set. 2006.

_____. Ação direta de inconstitucionalidade nº 3.367/DF. Rel. Min. Cezar Peluso, julg. 13.04.05. *Diário da Justiça Eletrônico*, n. 53, 17 mar. 2006.

Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Processo Administrativo nº 19.824/MG, Rel. Min. Arnaldo Versiani, julg. 27.05.10

_____. *Processo administrativo nº 2156-06.2010.6.00.0000/DF*. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julg. 17.08.10.

_____. *Processo administrativo nº 253374/DF*. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julg. 26.08.10.

_____. *Questão de ordem na petição 3.020/DF*. Rel. Min. Aldir Passarinho Júnior, julg. 08.06.10.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1991.

CONEGLIAN, Olivar. A justiça eleitoral: o poder executivo das eleições, uma justiça diferente. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). *Direito eleitoral contemporâneo: doutrina e jurisprudência*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 57-75.

DIPP, Gilson. A Corregedoria Nacional de Justiça, o CNJ e a Constituição. *Consulex*, Brasília, DF, ano 13, n. 310, p. 31-33, dez. 2009.

FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira. O Supremo Tribunal Federal e a construção do Conselho Nacional de Justiça. *Diálogo Jurídico*. Fortaleza, CE, ano 6, n. 6, p. 45-63, out. 2007.

JARDIM, Torquato. *Direito eleitoral positivo*. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

NALINI, José Renato. Conselho Nacional de Justiça: um marco no Poder Judiciário. *Consulex*, Brasília, DF, ano 13, n. 310, p. 28-30, dez. 2009.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. *Controle das eleições: virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro*. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2010.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa*. São Paulo: RT, 2007.

PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. Aspectos polêmicos do CNJ. *Consulex*, Brasília, DF, ano 13, n. 310, p. 35-36, dez. 2009.

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

PEREIRA, Rodolfo Viana. *Tutela coletiva no direito eleitoral: controle social e fiscalização das eleições*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

REIS, Márlon Jacinto; CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. (Coord.). *Ficha limpa: Lei complementar nº 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular*. Bauru, SP: Edipro, 2010.

RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

ROCHA, José de Albuquerque. *Teoria geral do processo*. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a independência do Judiciário*. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2007.

TAVARES, André Ramos. *Reforma do Judiciário no Brasil pós-88: (des) estruturando a justiça: comentários completos à EC nº 45/04*. São Paulo: Saraiva, 2005.

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

ZILIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral*. Porto Alegre, RS: Verbo Jurídico, 2008.