



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 10 - Número 3

Setembro/Dezembro 2015



O JUIZ NATURAL E O DIREITO ELEITORAL¹

THE NATURAL JUDGE AND THE ELECTORAL LAW

GUSTAVO BOHRER PAIM²

O JUIZ NATURAL E O DIREITO ELEITORAL

GUSTAVO BOHRER PAIM

RESUMO

O artigo trata do princípio do juiz natural e de sua aplicação no Direito Eleitoral. Nesse contexto, é necessário o estudo do direito ao juiz natural, do mandato dos juízes eleitorais e da Resolução nº 20.951/2001 do TSE, que estabelece, em eleições estaduais, que o recurso interposto contra sentença do juiz auxiliar terá como relator no Pleno do Tribunal Regional Eleitoral o mesmo julgador. Por meio de pesquisa doutrinária, percebe-se a ilegalidade dessa previsão da referida resolução.

¹ Artigo recebido em 21 de agosto de 2015 e aprovado para publicação em 12 de novembro de 2015.

² Doutor em Direito pela UFRGS. Mestre em Direito pela PUC/RS. Especialista em gestão pública pela UFRGS. Professor de Direito Eleitoral da Unisinos e da Verbo Jurídico. Advogado eleitoralista.

Palavras-chave: Princípio do juiz natural. Direito Eleitoral. Mandato dos juízes eleitorais. Resolução nº 20.951/2001.

ABSTRACT

This article discusses the principle of the natural judge and its application in the Electoral Law. In such context, it becomes necessary to study the principle of the natural judge, the mandate of electoral judges and the TSE Resolution nº 20.951/2001, which establish, in state elections, that the resource against the electoral judge decision will have the same rapporteur in the Regional Electoral Court. Through doctrinal research, this article recognizes the illegality of this point of the Resolution.

Keywords: Principle of the natural judge. Electoral Law. Mandate of electoral judges. Resolution nº 20.951/2001.

1 Introdução

O presente artigo tem por objetivo estudar o direito fundamental ao juiz natural à luz do Direito Eleitoral, mormente diante da relevância da imparcialidade e da independência do julgador em área tão sensível.

Como é sabido, o Direito Eleitoral lida com a essência da democracia, buscando viabilizar, com seu conjunto de normas e procedimentos, que o resultado eleitoral reflita a vontade livre e soberana do conjunto de eleitores. Por tal razão, esse ramo do Direito é da essência da democracia, visto que esta pressupõe, minimamente, a realização de eleições livres, periódicas e sem vícios, sendo imperativas a confiabilidade e a fidedignidade do resultado.

É nessa dimensão que se revela a importância do controle das eleições, o qual tem, em sua vertente contenciosa, papel de imprescindível destaque para o fortalecimento democrático e para a lisura dos pleitos. São, para tanto, necessárias a independência e a imparcialidade dos julgadores eleitorais, a demonstrar a pertinência do estudo da matéria.

2 Juiz natural e Direito Eleitoral

Por juiz natural, deve-se entender o “juiz imparcial, competente e aleatório”, e que tem o “dever de prestar tutela jurisdicional e conduzir o processo de forma justa”.³

Conforme Nery Junior,⁴

O princípio do juiz natural se traduz no seguinte conteúdo:
a) exigência de *determinabilidade*, consistente na prévia individualização dos juízes por meio de leis gerais [...];
b) garantia de *justiça material* (independência e imparcialidade dos juízes);
c) *fixação da competência* vale dizer, o estabelecimento de critérios objetivos para a determinação da competência dos juízes;
d) observância das determinações de procedimento referentes à *divisão funcional interna*.⁵

Nessa dimensão, a Constituição dispõe que “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente” e que não haverá juízo ou tribunal de exceção.⁶

Conforme Nery Junior,⁷ “tribunal de exceção é aquele designado ou criado, por deliberação legislativa ou não, para julgar determinado caso, tenha ele já ocorrido ou não, irrelevante a existência prévia do tribunal”. Trata-se de tribunal criado sob encomenda, *ex post facto* (ou *a posteriori*), para julgar num ou noutro sentido, com parcialidade, para prejudicar ou beneficiar alguém.

³SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2012, p. 644.

⁴2013, p. 148.

⁵Para o autor, à p. 142, “a garantia do juiz natural é tridimensional. Significa que: 1) não haverá juízo ou tribunal *ad hoc*, isto é, tribunal de exceção; 2) todos têm o direito de se submeter a julgamento (civil ou penal) por juiz competente, pré-constituído na forma da lei; 3) o juiz competente tem de ser imparcial”.

⁶Art. 5º, LIII e XXXVII.

⁷NERY JUNIOR, 2013, p. 143.

Sob tal aspecto, Yarshell acentua que o que não se admite é a criação de tribunal *ad hoc*, que não é apenas aquele constituído após o fato, “mas em função dele, porque isso conduz a um julgamento meramente formal, cujo resultado já está de alguma forma determinado antes mesmo do processo”.⁸

Acerca do direito ao juiz natural, merecem menção as chamadas *justiças especializadas*, que possuem “atribuição e divisão da atividade jurisdicional”, com previsão anterior ao fato, de forma abstrata e geral, “para julgar matéria específica prevista em lei”.⁹ Esse é o caso da Justiça Eleitoral.

Como características do juiz natural, sobrelevam-se a independência e a imparcialidade, em que o juízo deve ser “imparcial e pré-constituído na forma da lei”. Contudo, não se pode exigir neutralidade objetiva do julgador, “pois é absolutamente natural que decida de acordo com seus princípios éticos, religiosos, filosóficos, políticos e culturais, advindos de sua formação como pessoa”.¹⁰

E essa é uma questão que tem especial relevo no Direito Eleitoral, visto que lida com a política e com as paixões, sendo inevitável que os julgadores levem em consideração, quando do julgamento, sua formação e suas concepções de mundo, as quais possuem, muitas vezes, conotação política e ideológica.¹¹ O que se veda, em consonância com o inciso III do parágrafo único do art. 95 da Constituição, é a dedicação à atividade político-partidária, não se admitindo que o magistrado tenha filiação partidária ou envolvimento político.

Por conseguinte, há que se referir o cumprimento de mandato pelos juízes eleitorais, tendo essa previsão, em sua essência, o objetivo de garantir a imparcialidade dos julgadores em área tão sensível quanto a política.

⁸ YARSELL, 2014, p. 199.

⁹ 2013, p. 144.

¹⁰ *Ibidem*, p. 149-154.

¹¹ Por tais razões, inclusive, considera-se importante que a magistratura eleitoral seja exercida por meio de mandatos, com temporariedade, tendo em vista que o exercício da jurisdição eleitoral tende a gerar fricções, e a renovação se faz salutar para a imparcialidade da Justiça Eleitoral.

Outro ponto acentuado por Nery Junior é a vedação de “mecanismo de designação, substituição e convocação de juizes pelo Poder Executivo”¹², tendo em vista competir ao Poder Judiciário essa gestão. Acerca desse tópico, há que se atentar para a nomeação pela Presidência da República dos representantes da classe dos juristas nos tribunais regionais e no Tribunal Superior Eleitoral, o que, todavia, não destoia da previsão atinente ao quinto constitucional nos tribunais regionais e estaduais e, tampouco, da nomeação dos ministros dos tribunais superiores.

Também não se pode olvidar a incompatibilidade com o princípio do juiz natural da Resolução nº 20.951/2001, no que tange à relatoria dos juizes auxiliares do recurso interposto contra suas próprias sentenças, estabelecida para o pleito de 2002, mas que a praxe eleitoral consagrou como regra para todos os pleitos subsequentes.

Por fim, o princípio também consagra o chamado promotor natural, tendo em vista “a garantia constitucional de ver-se processado e julgado pelas autoridades competentes, previamente, estabelecidas pelas leis processuais e de organização judiciária”¹³. Logo, não apenas a autoridade julgadora, mas também a processante devem ser previamente estabelecidas.

Para Nery Junior, o princípio do promotor natural demanda a presença de quatro requisitos:

- a) a investidura no cargo de promotor de justiça; b) a existência de órgão de execução; c) a lotação por titularidade e inamovibilidade do promotor de justiça no órgão de execução, exceto as hipóteses legais de substituição e remoção; d) a definição em lei das atribuições do cargo.¹⁴

Tal previsão tem especial relevância no Direito Eleitoral, tendo em vista a legitimidade ativa do Ministério Público para a propositura das ações eleitorais.

¹² NERY JUNIOR, 2013, p. 148.

¹³ *Ibidem*, p. 182.

¹⁴ *Ibidem*, p. 184

3 O mandato dos juízes eleitorais

A Justiça Eleitoral não possui uma magistratura própria, utilizando-se, basicamente, da magistratura da Justiça Comum.¹⁵ Assim, a magistratura eleitoral, nas zonas eleitorais, é exercida pelo juiz de direito, bem como o Ministério Público Eleitoral fica a cargo de um promotor de justiça.¹⁶

A composição dos tribunais regionais eleitorais, presentes em cada um dos estados e no Distrito Federal, é a seguinte: (a) dois desembargadores indicados pelo Tribunal de Justiça, sendo um o presidente do TRE e o outro, o vice-presidente e corregedor eleitoral; (b) dois juízes de direito indicados pelo Tribunal de Justiça; (c) dois juristas de notável saber jurídico e idoneidade moral^{17,18} igualmente indicados pelo Tribunal de Justiça em lista tríplice e escolhidos pelo presidente da República; (d) e um juiz federal, mediante escolha do Tribunal Regional Federal. Para cada um dos integrantes do Pleno do TRE, é nomeado um substituto da mesma classe.¹⁹

¹⁵ RIBEIRO, 1996, p. 129.

¹⁶ OLIVEIRA, 2010, p. 90. Conforme o autor, “a jurisdição eleitoral é exercida mediante divisão territorial própria, que não se confunde com a divisão geopolítica, ou mesmo com o critério seguido pela organização judiciária dos estados. Desse modo, a jurisdição em primeiro grau não observa a divisão em municípios ou comarcas, mas sim em zonas eleitorais, criadas por decisão do Tribunal Superior Eleitoral, após indicação do respectivo Regional, nas quais haverá pelo menos um juízo eleitoral e um cartório eleitoral a ele vinculado”. Nesse contexto, existem municípios com mais de uma zona eleitoral, como Porto Alegre, que possui dez ZEs, e existem zonas eleitorais que contemplam mais de um município.

¹⁷ RIBEIRO, 1996, p. 133-134.

¹⁸ Salienta Ribeiro que os juristas devem integrar a classe dos advogados e, muito embora não possuam as garantias da magistratura, como a vitaliciedade, não são passíveis de demissão, sendo titulares de mandato de prazo certo.

¹⁹ Percebe-se que, apesar de a Justiça Eleitoral ser uma justiça de natureza federal, seis dos sete julgadores dos tribunais regionais são indicados pelo Tribunal de Justiça do Estado, o que, para Oliveira (2010, p. 85), soaria ilógico, tendo em vista se “garantir tamanha interferência da Justiça dos estados-membros” em um “ramo do Poder Judiciário da União, mantida e remunerada pelos cofres federais”.

Em eleições estaduais, são nomeados três juízes auxiliares, sendo um desembargador, um juiz de direito e um juiz federal, nomeando-se, igualmente, substitutos de mesma classe para cada juiz auxiliar.²⁰

O Ministério Público Eleitoral, no âmbito dos tribunais regionais, fica a cargo de um procurador da República, que será o procurador regional eleitoral. Há, igualmente, um procurador regional eleitoral substituto.

Já o TSE, composto por sete ministros, é integrado por: (a) três ministros do Supremo Tribunal Federal, sendo um o presidente e outro, o vice-presidente do TSE; (b) dois ministros do Superior Tribunal de Justiça, sendo um deles o corregedor-geral eleitoral; (c) e dois juristas, que devem integrar a profissão de advogado, indicados em listas tríplices pelo Supremo Tribunal Federal e nomeados pelo presidente da República.²¹ Da mesma forma, os ministros do TSE possuem ministros substitutos da mesma classe dos titulares.

O procurador-geral eleitoral, que exerce a função do Ministério Público Eleitoral no TSE, é o procurador-geral da República. Na sua ausência, exerce a função o vice-procurador-geral eleitoral.

Percebe-se, na composição dos tribunais, que a presidência e a vice-presidência “são reservadas privativamente aos membros do órgão judiciário com hierarquia mais elevada em sua composição”, tendo em vista que a organização colegiada estabelece uma salutar heterogeneidade e recruta membros de diferentes hierarquias dentro do Judiciário.²²

Vigora, na Justiça Eleitoral, o princípio da temporariedade, com grande amplitude, visto que os juízes eleitorais, incluindo-se os julgadores dos tribunais regionais e os ministros do TSE, possuem *mandato* de dois anos, sendo possível a recondução por mais um único

²⁰ Como regra, os julgamentos são plenários. Contudo, nas representações que decorram de meras infrações à Lei das Eleições e cuja sanção seja meramente pecuniária, os juízes auxiliares exercem o primeiro grau de jurisdição, em julgamento monocrático. De suas decisões, cabe recurso para o Pleno do TRE, sendo que o juiz auxiliar que propalou a sentença será o relator do recurso, substituindo integrante de sua classe no Pleno.

²¹ RIBEIRO, 1996, p. 133.

²² *Ibidem*, p. 131.

biênio. Dessa forma, “nenhum magistrado tem vinculação permanente na Justiça Eleitoral, integrando-a sempre por prazo delimitado”.^{23,24}

Para Ribeiro, “a rotatividade na composição dos órgãos da Justiça Eleitoral é recomendada como eficiente esquematização institucional, devendo ser conservada como medida de sabedoria política”.²⁵

Continua o autor referindo que

houve conciliação entre a necessidade de mudança e a exigência de concurso de magistrados garantidos por investidura vitalícia. Conseguiu-se um sistema de recrutamento que atende a um só tempo ao princípio político da alternância e ao princípio judiciário da garantia vitalícia.²⁶

Há quem sustente, entretanto, que a ausência de uma magistratura própria e a temporariedade dos mandatos contribuem para “obstar regular sequência administrativa, não deixando que os juízes possam se adestrar nos misteres eleitorais”.^{27,28}

²³ RIBEIRO, 1996, p. 129-130.

²⁴ Conforme Oliveira (2010, p. 79), “desde sua criação, a Justiça Eleitoral segue o mesmo modelo de recrutamento de seus membros. Repeliu-se a ideia de uma magistratura de carreira, confiando-se o exercício das funções a membros de outros tribunais e advogados, que são ‘emprestados’ para o desempenho das tarefas por períodos determinados (mandatos)”.

²⁵ *Ibidem*, p. 130.

²⁶ *Idem*.

²⁷ *Idem*.

²⁸ Nesse sentido, Cândido (2000, p. 42) questiona a composição da Justiça Eleitoral, tendo em vista a tendência à especialização dos órgãos judiciários, o que não ocorre em matéria eleitoral, tendo em vista a temporariedade dos mandatos. Também para Oliveira (2010, p. 82), “a autonomia científica do Direito Eleitoral, com suporte na verificação de que está orientado por princípios próprios e que seus institutos gozam de especificidades, está a exigir magistrados satisfatoriamente preparados para o desempenho de tais funções, o que é dificultado pela temporariedade da investidura, bem assim pela ausência de regramento que estabeleça, como requisito para o desempenho das funções, a demonstração de prévia afinidade com a matéria”. O autor salienta interessante decisão do Conselho Nacional de Justiça que, no Pedido de Providências nº 200710000012878, julgado em 12.12.2008, da relatoria do Conselheiro Joaquim Falcão, ordenou que, “na escolha de magistrados e advogados que servirão aos tribunais regionais eleitorais, devem os tribunais de justiça facultar a possibilidade de ‘sustentação oral’ das candidaturas durante sessão pública, bem assim permitir, a qualquer interessado, acesso aos ‘memoriais, anotações e outros documentos’ apresentados pelos candidatos”.

Ao bem da verdade, a curta duração dos mandatos dos juízes eleitorais pode fazer com que o conhecimento técnico seja um pouco prejudicado, visto que, quando os magistrados estão com maior experiência e mais afeitos à jurisdição eleitoral, finda o biênio. Por essa sistemática, é possível que um juiz eleitoral inicie o seu mandato sem um conhecimento mais aprofundado de Direito Eleitoral e, quando já está mais familiarizado com a matéria, quando já está com o conhecimento técnico mais apurado e adquiriu maior experiência, deixa a magistratura eleitoral pelo fim de seu mandato.

Por tais razões, é muito comum a modificação da composição dos tribunais, o que acaba por gerar, com grande frequência, a alteração do resultado de julgamentos eleitorais, tornando muito cambiante a jurisprudência eleitoral.

A variação do entendimento jurisprudencial não decorre, assim, apenas da evolução da interpretação jurisprudencial, mas também da mera alteração da composição dos tribunais.

De qualquer sorte, é importante ressaltar que, quando se lida com Direito Eleitoral, labora-se com uma questão muito sensível, que é a política. Está-se disciplinando a composição dos órgãos da Justiça Eleitoral que julgarão eventuais questionamentos atinentes aos mandatos obtidos pelos legisladores e pelos chefes do Poder Executivo.

Em tal contexto, em que as paixões podem aflorar, visto que todos os juízes eleitorais são eleitores, possuem uma visão de mundo, uma ideologia, podendo ter maior ou menor simpatia por um determinado candidato ou uma determinada agremiação partidária,²⁹ a transitoriedade dos mandatos eleitorais tende a ser salutar, já que oxigena a atividade jurisdicional e a própria Justiça Eleitoral.³⁰

²⁹ Lembrando-se, é claro, de que magistrados não podem ter filiação partidária.

³⁰ Para Oliveira (2010, p. 80), a instituição da Justiça Eleitoral brasileira, em 1932, “aconteceu em um ambiente de profundos questionamentos sobre os procedimentos eleitorais, imperando a fraude no processo de coleta e apuração dos votos”, o que, evidentemente, fez com que “se pretendesse imunizar o desempenho das funções de direção do processo eleitoral de eventuais ingerências de caráter político, as quais encontrariam ambiente mais propício na hipótese de magistrados exercerem atribuições perante a Justiça Eleitoral durante toda a vida funcional”.

Para Ribeiro,

[...] é inegável, porém, que as competições políticas acarretam freqüentes exacerbações passionais, no entrechoque dos grupos rivais, gerando perduráveis incompatibilidades que não ficam circunscritas aos protagonistas das lutas partidárias, resvalando, aqui e alhures, para atingir os magistrados que tiveram de contrariar interesses de uns ou de outros.³¹

Continua o autor, salientando que

[...] o exercício continuado da jurisdição eleitoral, quase certo, gera fricções com os descontentes ante os pronunciamentos emitidos e, como as indisposições podem prejudicar os padrões de neutralidade às vezes inconscientemente, a obrigatória renovação dos mandatos, após o decurso do segundo biênio, é penhor da imparcialidade no funcionamento da instituição.³²

Assim, consoante Ribeiro³³, em relação à temporariedade da magistratura eleitoral, é necessário “reconhecer que os inconvenientes apresentados não conseguem suplantar as razões que militam em favor da persistência do sistema tanto mais quando vem funcionando vantajosamente”, sendo necessário, portanto, “dotar as zonas eleitorais de adequado suporte administrativo”.

E não há dúvidas de que a capacitação técnica da Justiça Eleitoral, com assessoramento qualificado e familiarizado com a matéria, torna possível a continuidade administrativa e o bom andamento das eleições.

Todavia, é perceptível, nos últimos anos, a crescente judicialização das eleições no Brasil. E o que se tem evidenciado é que a atuação dos tribunais eleitorais pátrios “têm sido marcada por uma inegável alternância de posições, impedindo que se extraia da jurisprudência a construção de linhas interpretativas que primem pela segurança jurídica”. E tal situação acaba sendo agravada pelas frequentes e habituais variações, que geram decisões “dísparas sobre situações jurídicas semelhantes, a depender da composição da Corte”.³⁴

³¹ RIBEIRO, 1996, p. 130.

³² Idem.

³³ Ibidem, p. 131.

³⁴ Oliveira, 2014, p. 90.

Salgado critica “a prática jurisdicional de construção de regra pelo Poder Judiciário, sem respeito aos precedentes, sem coerência, sem consistência e sem unidade”.³⁵

Oliveira destaca que os demais órgãos da Justiça Eleitoral acabam reproduzindo, acriticamente, precedentes do TSE, “por fatores que deitam raízes na própria forma de investidura dos magistrados, regida pela regra da temporariedade”.³⁶

Segundo Oliveira,

o rodízio permanente de magistrados contribui, ainda, para que os julgados do TSE assumam nítida autoridade persuasiva (*persuasive authority*), desencorajando comportamento mais ousado dos regionais e dos juízes e juntas eleitorais no sentido de formular interpretações a par das já realizadas pela Corte Superior [...] diante da movimentação constante dos que recrutados para o exercício da judicatura (de quem, como visto, não se exige afinidade com a matéria), verifica-se a natural acomodação dos operadores quanto a acatar, sem maiores questionamentos, os precedentes do TSE, que, assim, findam por assumir força quase vinculante.³⁷

As modificações jurisprudenciais no Direito Eleitoral brasileiro são reiteradas, o que se pode imputar, também, à temporariedade dos mandatos dos juízes eleitorais, “a ocasionar constantes mudanças dos que desempenham a judicatura eleitoral e, como resultado, frequentes alterações de curso da jurisprudência”.³⁸

E o costumeiro câmbio jurisprudencial não vem protegido pela modulação dos efeitos, o que faz com que ocorram “tratamentos díspares a situações verificadas na mesma eleição”.³⁹ Como exceção, pode-se referir o Agravo Regimental no Respe nº 28.499/PA,⁴⁰ em que se

³⁵ SALGADO, 2010, p. 17.

³⁶ OLIVEIRA, 2014, p. 90-91.

³⁷ OLIVEIRA, 2010, p. 83.

³⁸ OLIVEIRA, 2014, p. 92.

³⁹ Idem.

⁴⁰ TSE – Agravo Regimental no REspe nº 28.499/PA – rel. Min. Marcelo Ribeiro – j. 5.8.2008. Em razão do precedente, deixou-se de aplicar multas por pinturas em muro que superasse os 4m² nas eleições de 2006, mesmo diante da Resolução nº 22.246/2006 do TSE.

estabeleceu que a “jurisprudência do TSE recomenda não haver alteração do posicionamento jurisprudencial em relação à mesma eleição”.

É preciso, nesse sentido, melhor conciliar a salutar temporariedade dos mandatos dos juízes eleitorais com a estabilidade jurisprudencial, respeitando-se os precedentes.

De qualquer sorte, não são poucos os casos em que a jurisprudência eleitoral se mostra cambiante, muitas vezes, em decorrência da simples alteração da composição do TSE, a demandar maiores reflexões. Nesse ponto, merecem destaques alguns entendimentos que, em pouco espaço de tempo, sofreram abruptas alterações, ensejando uma perigosa instabilidade jurisprudencial.

E a insegurança é ainda maior quando a alteração da orientação jurisprudencial, fruto da modificação da composição dos tribunais, se dá dentro de um mesmo pleito eleitoral.

Um dos exemplos decorre do fato de o TSE, em 2004, ter ampliado o conceito de quitação eleitoral, ao expedir a Resolução nº 21.823/2004,⁴¹ que alterou entendimento anterior da Justiça Eleitoral e passou a exigir a regular prestação de contas de campanha.⁴²

Tendo em vista a verdadeira normatização da Justiça Eleitoral, que incluiu requisitos, até então inexistentes, para a certidão de quitação eleitoral, o Congresso Nacional, na Lei nº 12.034/2009, incluiu o § 7º ao art. 11 da Lei

⁴¹TSE – Resolução nº 21.823/DF – rel. Min. Francisco Peçanha Martins – j. 15.6.2004.

⁴²MACEDO; SOARES, 2014, p. 288. Anteriormente a essa previsão, bastava a apresentação de contas de campanha em eleição anterior, não havendo a necessidade de aprovação delas, para se obter a quitação eleitoral. O vocábulo *regular*, adjetivando a prestação de contas, deu a entender ser necessária, agora, a sua aprovação pela Justiça Eleitoral, não bastando mais as contas terem sido prestadas.

das Eleições⁴³ e retirou o adjetivo *regular*, tornando desnecessária a aprovação das contas em pleitos anteriores, voltando a bastar a mera apresentação das contas de campanha.⁴⁴

No entanto, o TSE, na Resolução nº 23.221/DF,⁴⁵ de 2 de março de 2010, disciplinando em sentido diverso do estabelecido pela Lei nº 12.034/2009, expôs, em seu art. 26, § 4º, que a quitação eleitoral demandava “a apresentação *regular* das contas de campanha eleitoral”.

Nesse contexto, o TSE, no Processo Administrativo nº 59.459/DF,⁴⁶ em 3 de agosto de 2010, por maioria de quatro votos a três, expressamente, decidiu que a mera apresentação das contas era insuficiente para fins de quitação eleitoral, sendo necessária a sua aprovação, em clara afronta ao disposto no art. 11, § 7º, da Lei nº 9.504/1997, com a redação da Lei nº 12.034/2009.

No julgamento, formaram a maioria os Ministros Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio e Nancy Andrighi, restando vencidos os Ministros Arnaldo Versiani, Marcelo Ribeiro e Aldir Passarinho Júnior.

Contudo, menos de dois meses depois, com o fim do mandato da Ministra Nancy Andrighi e o ingresso na Corte do Ministro Hamilton Carvalhido, inverteu-se a maioria, tendo o TSE, por quatro votos a três, decidido, no REspe nº 442.363/RS,⁴⁷ julgado em 28 de setembro de 2010, que

a Lei nº 12.034/2009 trouxe novas regras no que tange à quitação eleitoral, alterando o art. 11 da Lei nº 9.504/1997, que, em seu § 7º, passou a dispor expressamente quais obrigações necessárias para a quitação eleitoral, entre elas exigindo tão somente a apresentação de contas de campanha eleitoral.

⁴³ § 7º A certidão de quitação eleitoral abrangerá exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remitidas, e a apresentação de contas de campanha eleitoral.

⁴⁴ MACEDO; SOARES, 2014, p. 289.

⁴⁵ TSE – Resolução nº 23.221/DF – rel. Min. Arnaldo Versiani – j. 2.3.2010.

⁴⁶ TSE – PA nº 59.459/DF – rel. Min. Arnaldo Versiani – j. 3.8.2010.

⁴⁷ TSE – REspe nº 442.363/RS – rel. Min. Arnaldo Versiani – j. 28.9.2010.

Percebe-se que, em uma mesma eleição e durante o período eleitoral propriamente dito, houve a alteração do significado de quitação eleitoral, requisito de registrabilidade que importa na definição de quem poderá ou não ser candidato. E a modificação jurisprudencial decorreu de um único fator: a mudança da composição do TSE, que importou na inversão da maioria de quatro votos a três.

Inegável o acerto do novo posicionamento do TSE, em razão de contemplar a *mens legis* e a *mens legislatoris*, claramente explicitadas na Lei nº 12.034/2009. Entretanto, percebe-se a insegurança jurisprudencial que assola o Direito Eleitoral, especialmente em razão de que, quando dos registros de candidatura, o entendimento era o de que a aprovação das contas de campanha era requisito de registrabilidade. Posteriormente, às portas da eleição propriamente dita, mudou-se o entendimento e se retirou a necessidade de aprovação das contas de campanha, bastando sua mera apresentação.

De qualquer sorte, a instabilidade jurisprudencial não se limitou ao pleito de 2010. Nas eleições de 2012, o TSE emitiu a Resolução nº 23.376/2012,⁴⁸ que dispôs sobre a arrecadação e os gastos de recursos na campanha eleitoral e sobre a prestação de contas. Ocorre que essa resolução, em seu art. 52, § 2º, expressamente, positivou, contrariamente ao disciplinado na Lei nº 12.034/2009, que “a decisão que desaprove as contas de candidato implicará o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral”.

Como se tratava de resolução atinente à prestação de contas, e não ao registro de candidatura, poder-se-ia entender que se tratava de consequência que somente seria aplicada nos pleitos subsequentes. No entanto, a intenção da Justiça Eleitoral era ripristinar o requisito da prestação de contas *regular* de campanha para a obtenção de certidão eleitoral, em contrariedade com a previsão legislativa existente.

Porém, tendo em vista as divergências existentes no TSE, em que as maiorias se formam de acordo com a composição do Tribunal, pouco menos de quatro meses depois foi expedida a Resolução nº 23.382/2012,⁴⁹ que alterou a resolução anterior e excluiu o

⁴⁸ TSE – Resolução nº 23.376/DF – rel. Min. Arnaldo Versiani – j. 1º.3.2012.

⁴⁹ TSE – Resolução nº 23.382/2012 – rel. Min. Arnaldo Versiani – j. 28.6.2012.

§ 2º do art. 52, retirando o impedimento do fornecimento da certidão de quitação eleitoral na hipótese de rejeição de contas.⁵⁰

Percebe-se que, mesmo havendo texto expresso de lei, o TSE, nas eleições de 2010 e 2012, travou sérios debates acerca da aprovação das contas como requisito para a obtenção da certidão de quitação eleitoral, sendo que as mudanças de entendimento ocorreram dentro de uma mesma eleição, em razão da modificação da composição do Tribunal, o que evidencia a insegurança jurídica em decorrência da instabilidade jurisprudencial.

Mesmo com as dificuldades decorrentes da instabilidade jurisprudencial, não se pode atribuir à temporariedade dos mandatos dos juízes eleitorais qualquer violação ao direito ao juiz natural, visto que não compromete a imparcialidade e a independência dos julgadores. Até pelo contrário, tendo em vista que tal previsão acaba por gerar a oxigenação necessária em área tão sensível e relevante como é o Direito Eleitoral, que lida com a essência da democracia e do Estado democrático de direito.

Para se atenuar a instabilidade decorrente da temporariedade da magistratura eleitoral, poder-se-ia aumentar a duração dos mandatos, bem como evitar a alteração na composição dos tribunais durante o pleito eleitoral.⁵¹

Também seria salutar que a Justiça Eleitoral, dada essa característica cambiante da composição das cortes eleitorais, adotasse a técnica do precedente, com “respeito à *ratio decidendi*, que constitui a *universalização das razões necessárias e suficientes* constantes da *justificação judicial* ofertadas pelas cortes supremas para solução de determinada questão de um caso”.⁵²

4 Juiz natural e a Resolução nº 20.951/2001

Se a temporariedade do mandato dos juízes eleitorais não compromete o princípio do juiz natural, por não macular a imparcialidade

⁵⁰ COSTA, 2013, p. 104.

⁵¹ Como bem ressalta Oliveira (2010, p. 81), “o modelo atualmente adotado parece merecer, ao menos, um debate mais aprofundado na comunidade acadêmica e junto à Justiça Eleitoral”.

⁵² MITIDIERO, 2013, p. 103-104.

e independência dos julgadores, o mesmo não se pode dizer em relação a uma regra consagrada nas eleições de 2002 e que a praxe eleitoral fez com que fosse reproduzida nos pleitos subsequentes.

Trata-se da Resolução nº 20.951,⁵³ de 13 de dezembro de 2001, que estabeleceu, para o pleito de 2002, as regras atinentes às reclamações e representações do art. 96 da Lei nº 9.504/1997. Em seu art. 8º, § 1º, a referida resolução dispôs que o recurso interposto contra a decisão prolatada pelos juízes auxiliares seria relatado, no Tribunal Regional Eleitoral, pelo próprio juiz auxiliar que proferiu a sentença.⁵⁴

Assim, da sentença proferida pelo juiz auxiliar, em sede de representação ou reclamação, caberia o recurso de *agravo*,⁵⁵ que teria, como relator, no Tribunal Regional, o mesmo julgador que prolatara a decisão recorrida. E, a partir dessa resolução, o procedimento foi adotado em todas as eleições subsequentes, havendo entendimento jurisprudencial afirmando a legalidade da referida disposição.⁵⁶

Ocorre que a previsão, não obstante o entendimento contrário da Justiça Eleitoral, afronta, sim, o direito ao juiz natural, violando regra expressa do Código de Processo Civil, que, em seu art. 134, III, dispõe ser “defeso ao juiz exercer as suas funções no processo contencioso ou voluntário [...] que conheceu em primeiro grau de jurisdição, tendo-lhe

⁵³ TSE – Resolução nº 20.951/DF – rel. Min. Fernando Neves – j. 13.12.2001. Trata-se da Instrução Eleitoral nº 66, específica para o prélio de 2002, e que, em seu art. 1º, já deixava claro que “o processamento das reclamações ou das representações relativas ao descumprimento da Lei nº 9.504, de 1997, e das correspondentes instruções do Tribunal Superior Eleitoral, bem como dos pedidos de resposta, *referentes às eleições de 2002*, salvo disposição específica em contrário, deverá obedecer ao disposto nestas instruções”.

⁵⁴ Art. 8º “Contra a decisão dos juízes auxiliares caberá agravo, no prazo de vinte e quatro horas da publicação da decisão na Secretaria, assegurado ao recorrido o oferecimento de contrarrazões, em igual prazo, a contar da sua notificação”.

§ 1º “O agravo será levado à sessão pelo próprio juiz auxiliar, que substituirá membro da mesma representação, observada a ordem de antigüidade, e julgado pelo Plenário do Tribunal, no prazo de quarenta e oito horas, a contar da conclusão dos autos, independentemente de pauta”.

⁵⁵ Salta aos olhos outro problema terminológico, visto que a resolução denominou de *agravo* o recurso interposto contra a *sentença*, visto que as decisões interlocutórias são irrecorríveis na Justiça Eleitoral.

⁵⁶ TSE – Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 1677-71 – rel. Min. Henrique Neves da Silva – j. 16.5.2013.

proferido sentença ou decisão”.⁵⁷ A referida previsão é mantida no novo Código de Processo Civil, em seu art. 144, II.

Evidente que a predefinição do relator do recurso interposto compromete a chance de êxito do recorrente, tendo em vista a ululante tendência de ser mantido o entendimento proferido pelo próprio julgador. Trata-se da positivação *legal* de hipótese que é compreendida como verdadeiro impedimento do julgador pela legislação processual civil. Eis, aqui, um ponto que merece reflexão por parte da doutrina, a partir dos direitos fundamentais processuais.⁵⁸

Convém repisar que o direito ao juiz natural tem por objetivo garantir a independência e imparcialidade do julgador, o que não ocorre na hipótese do art. 8º, § 1º, da Resolução nº 20.951/2001, eis por que o relator do recurso já possui entendimento consolidado sobre o caso, visto ser o próprio julgador que proferiu a sentença recorrida.

E não se pode olvidar que a imparcialidade do julgador “é atributo necessário para que possa julgar, sendo manifestação do princípio constitucional do Estado democrático de direito e um dos elementos integradores do princípio constitucional do juiz natural”.⁵⁹ Na hipótese em apreço, também se evidencia a violação à isonomia, em razão da predeterminação do relator do recurso, que já julgou o caso e já externou seu posicionamento contrário ao recorrente.

Como refere Dall’Agnol⁶⁰, as hipóteses do Código de Processo Civil de impedimento do julgador decorrem do comprometimento da imparcialidade do magistrado, o que, no caso em tela, decorre da ligação com a própria causa, tendo em vista tê-la decidido.

⁵⁷ A Súmula nº 252 do STF prevê a exceção de que “na ação rescisória, não estão impedidos juízes que participaram do julgamento rescindendo”.

⁵⁸ Em matéria eleitoral, exceção existe apenas em relação aos ministros do Supremo Tribunal Federal que participaram do julgamento no Tribunal Superior Eleitoral, tendo em vista a previsão do art. 277, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

⁵⁹ NERY JUNIOR, 2013, p. 484.

⁶⁰ DALL’AGNOL, 2007, p. 168.

Por decisão deve-se entender “aquela com potencial jurídico para, de algum modo, influenciar o juízo do julgador, vinculando-o, em maior ou menor grau, à tese eventualmente submetida à sua apreciação”.⁶¹

Esta é a razão do impedimento trazido pelo art. 134, III, do CPC, que impede a participação em grau recursal de quem proferiu sentença ou decisão em outro grau de jurisdição. E se veda o *simples* exercício da função jurisdicional no julgamento do recurso, torna muito mais evidente a vedação da relatoria do recurso.⁶²

Impõe-se destacar, como bem referem Marinoni e Mitidiero⁶³, que as hipóteses de impedimento do CPC, como a que trata da vedação à participação do julgamento do recurso do julgador que decidiu o processo em primeiro grau, são objetivas, bastando a configuração do caso para sua caracterização, sendo os atos praticados pelo juiz impedido passíveis de invalidação.

Nesse sentido, aponta-se a natureza objetiva das causas de impedimento do magistrado, “caracterizando presunção *iuris et de iure*, absoluta, de parcialidade do magistrado”. Aliás, por tal razão é considerado nulo o julgamento proferido por juiz impedido de julgar (RTJ 76/871), sendo hipótese de cabimento de rescisória a decisão de mérito, transitada em julgado, proferida por juiz impedido (art. 485, II, CPC).

Não se pode olvidar, ademais, que, em matéria processual eleitoral, de conteúdo não penal, em razão de a legislação eleitoral não ser exaustiva em termos de normas instrumentais, pode-se utilizar, subsidiariamente, o Código de Processo Civil,⁶⁴ naquilo que não for conflitante. Aliás, nesse particular, o novo Código de Processo Civil é ainda mais cristalino, ao expressamente dispor, em seu art. 15, que “na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas

⁶¹ STJ – REsp nº 782.558/ES – rel. Min. João Otávio de Noronha – j. 6.8.2009.

⁶² Muito embora os julgamentos da Justiça Eleitoral difiram da práxis dos julgamentos recursais nos tribunais de justiça, visto a menor quantidade de demandas, a permitir uma análise mais apurada e artesanal, não se pode desprezar o relevo do voto do relator, que é de conhecimento dos demais julgadores e, não muito raro, forma o convencimento do Colegiado.

⁶³ MARINONI; MITIDIERO, 2014, p. 182.

⁶⁴ Nesse sentido, TSE – REspe nº 2.325/CE – rel. Min. Marco Aurélio – j. 13.12.2012.

ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”.⁶⁵

Percebe-se a necessidade de aplicação subsidiária ao Direito Eleitoral do impedimento positivado na codificação processual civil, visto que não há normatização quanto a essa matéria. E não se pode considerar a previsão da Resolução nº 20.951/2001 como normativa conflitante com a disposição do CPC, por tratar-se de uma instrução eleitoral, resolução temporária que tratou especificamente do pleito de 2002, não sendo uma resolução do tipo permanente.⁶⁶

Assim, seja pela simples violação ao princípio do juiz natural, decorrente da ausência de imparcialidade – no sentido de isonomia e equanimidade – do magistrado, que sentenciou a causa em primeiro grau, seja em razão da aplicação subsidiária do impedimento estabelecido no Código de Processo Civil, resta cristalina a insubsistência e a ilegalidade da previsão do art. 8º, § 1º, da Resolução nº 20.951/2001, do TSE, que foi consagrada pela praxe da Justiça Eleitoral.

5 Conclusão

Em razão do exposto, destaca-se a relevância do direito ao juiz natural para o Direito em geral e para o Direito Eleitoral em particular, mormente diante do caráter sensível de uma área que lida com a essência da democracia e com as paixões políticas.

É imperioso que os juízes eleitorais tenham a devida imparcialidade e independência, o que não resta comprometido pela temporariedade decorrente dos mandatos. Aliás, a oxigenação acaba contribuindo para tais finalidades, mitigando a contaminação e a exacerbação passional e ideológica que a política pode gerar. Nesse ponto, o que se poderia questionar é a curta duração dos mandatos e as alterações ocorridas

⁶⁵ Em que pese a clareza de previsão, não se pode desconsiderar que soa um pouco pretensioso constar na legislação de processo civil a sua aplicação subsidiária e supletiva às demais áreas. Em verdade, essas áreas é que deveriam, em sua codificação, dispor sobre a necessidade de tal aplicação subsidiária e supletiva da codificação de processo civil.

⁶⁶ Sobre a natureza jurídica e a tipologia das resoluções, ver Almeida Neto (2014, p. 123-159).

durante o curso de um processo eleitoral, o que pode gerar insegurança jurídica decorrente das modificações jurisprudenciais em um mesmo pleito.

Não se pode chegar à mesma conclusão em relação à previsão do art. 8º, § 1º, da Resolução nº 20.951/2001, do TSE, que estabelece, em eleições estaduais, que o relator do recurso interposto em face das sentenças proferidas pelos juízes auxiliares será o próprio magistrado prolator da decisão recorrida. Tal dispositivo, que se referia especificamente às eleições de 2002, restou convencionado como regra da Justiça Eleitoral, violando expressamente norma do Código de Processo Civil de 1973 e que é reproduzida no novo Código de Processo Civil. E não se podem desconsiderar as consequências prejudiciais impostas pela norma, visto que compromete a equanimidade, dificultando sobremaneira as chances de êxito do recurso interposto.

Referências

ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. *Direito Eleitoral regulador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral brasileiro*. 8. ed. Bauru: Edipro, 2000.

COSTA, Tailaine Cristina. Justiça Eleitoral e sua competência normativa. *Paraná Eleitoral*, n. 1, v. 2, 2013, p. 99-114.

DALL'AGNOL, Antonio. *Comentários ao Código de Processo Civil*, v. 2. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MACEDO, Elaine Harzheim; SOARES, Rafael Morgental. O poder normativo da Justiça Eleitoral e a separação dos poderes: um paradigma democrático? In BARROS, Jonathan; MALISKA, Marcos Augusto (org.). *Direitos fundamentais e democracia II*. Florianópolis: Conpedi, 2014, p. 265-293.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Código de Processo Civil: comentado artigo por artigo*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios do processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo*. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante*. 13. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

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

_____. Viragem jurisprudencial em matéria eleitoral e segurança jurídica: estudo do caso da declaração de inconstitucionalidade do recurso contra expedição de diploma pelo Tribunal Superior Eleitoral. *Estudos Eleitorais*, v. 9, n. 2, Brasília, 2014, p. 83-105.

RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*, 4. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; e MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: RT, 2012.

YARSHELL, Flávio Luiz. *Curso de direito processual civil*, v. I. São Paulo: Marcial Pons, 2014.