



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 6 Número 2 maio/ago. 2011



JUSTIÇA E ADMINISTRAÇÃO ELEITORAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: ENTRE A JUSTIÇA ESTADUAL E A FEDERAL¹

ANDRÉ RAMOS TAVARES²

Resumo

Afirma que o processo eleitoral desempenha papel central na democracia, enfatizando que a realização adequada desse processo depende de mecanismos de controle. Adota o critério classificatório que diferencia o controle político ou de verificação dos poderes, o controle jurisdicional e o controle misto ou eclético, pois nessa classificação se apoiam as distinções existentes entre os diversos países, a maioria dos quais se diferenciando do modelo brasileiro de controle das eleições. Ressalta que o arranjo da Justiça Eleitoral é de magnitude constitucional e está enraizado no modelo federativo brasileiro, contribuindo para sua manutenção e seu fortalecimento, bem como da cidadania plena, horizonte de busca incessante pelo Estado. Conclui que não se pode aceitar uma mudança para acomodar interesses indiferentes à realização da Justiça e à promoção do bem-estar social. A mudança de sistema que se pode demandar e admitir é aquela com suporte na própria democracia constitucional, que esteja em sintonia com a evolução dos institutos da democracia.

Palavras-chave: Processo eleitoral. Controle. Juiz eleitoral. Justiça federal. Justiça estadual. Justiça Eleitoral. Brasil.

¹ Compõe parte da pesquisa desenvolvida no âmbito da pós-graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

² Professor da PUC-SP e do Mackenzie-SP. Livre-docente em Direito pela USP. Diretor da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral.

Abstract

It states that the electoral process plays a central role in democracy, emphasizing that the appropriate realization of this process depends of control mechanisms. It adopts the classification criteria that differentiates the political control or verification of powers from the judicial review and from the eclectic control, because distinctions between several countries are based on this classification, most of which differ from the Brazilian model of elections control. It emphasizes that the conformation of the Electoral Justice has constitutional magnitude and is rooted in the Brazilian federative model, contributing to its maintenance and its strengthening, as well as full citizenship, horizon of incessant pursuit by the State. It concludes that one can not accept a change to settle interests that are indifferent to the achievement of justice and the promotion of social welfare. The change of system that one may require and admit is that with support on constitutional democracy itself, which is in line with the development of democratic institutes.

Keywords: Electoral process. Control. Electoral judge. Federal Justice. Justice of the States. Electoral Justice. Brazil.

1 O controle do processo eleitoral

Como todos nós já sabemos, o processo eleitoral desempenha *papel central na democracia*. E a realização adequada desse processo depende de mecanismos de controle, justamente para que a busca da verdade eleitoral não se transforme em uma fantasia a convencer apenas os mais ingênuos e a reforçar o ceticismo dos mais extremados.

Há grande variedade de modelos possíveis de controle do processo eleitoral. Adotarei, considerando a temática que pretendo desenvolver aqui, o conhecido critério classificatório “quanto ao órgão de controle”, que diferencia i) o controle político ou de verificação dos poderes, ii) o controle jurisdicional e iii) o controle misto ou eclético. Tal classificação é basilar, pois

nela se apoiam as distinções existentes entre os diversos países, a maioria dos quais se diferenciando, por essa opção, do modelo brasileiro de controle das eleições.

O controle político do processo eleitoral ocorre quando a fiscalização remanesce a cargo do Legislativo. Assim, cabe ao parlamento a verificação da regularidade do *iter* eleitoral. O ponto forte do sistema é a afirmação da (e a confiança na) máxima maturidade política de um país, deixando aos próprios atores políticos o controle da lisura no processo eleitoral do qual participam ou no qual têm interesse, como demonstração de confiança e perfeição no sistema político e em seus integrantes³.

Em contrapartida, em um controle de tipo político como acima descrito, é fácil concluir pela multiplicidade de efeitos colaterais, dentre os quais destaco o provável *reforço de interesses políticos em detrimento dos institucionais*, mesmo em ambientes mais avançados e conscientes das necessidades políticas. Isso ocorre porque facultar esse controle ao Poder Legislativo é atribuir aos políticos o controle de si próprios ou de seus correligionários, o que poderá atuar em detrimento da verdade e vontade eleitorais e políticas do povo e dos candidatos interessados; é altamente provável a formação de uma casta político-partidária, de “caciques” políticos, dentre os parlamentares e políticos mais articulados, a cujos interesses a maioria dos parlamentares e a própria sociedade podem restar subordinados.

Já o controle jurisdicional do processo eleitoral será o modelo que destina ao Poder Judiciário todas as competências necessárias para prover e controlar a completa lisura do processo eleitoral. Por ser um processo complexo, é inevitável, nessas hipóteses, a atribuição de funções meramente administrativas àqueles que atuam, *a priori*, exclusivamente na atividade jurisdicional. Sua adoção permite um real controle *externo* às eleições, isto é, seu executor

³ O inverso, contudo, não parece ser automático. Assim, a não adoção deste modelo, contudo, não significará, necessariamente, desconfiança na classe política ou na sua habilidade para adequadamente manejar o sistema de controle.

e julgador não será qualquer implicado ou diretamente interessado no processo eleitoral. A chamada independência do Poder Judiciário socorre, aqui, o exercício isento dessa atribuição eleitoral, especialmente pela imparcialidade de suas decisões, amparadas e fundamentadas nas garantias atribuídas a seus integrantes.

Por fim, o controle misto ou eclético será aquele que procura fundir peculiaridades dos dois sistemas de controle, isto é, a verificação pelos poderes políticos e o controle jurisdicional. Também é um modelo denominado de *semiparlamentar* ou sistema do “tribunal especial”. É exercido pelo Legislativo, que regula o processo eleitoral, exercendo seu controle *a priori*; entretanto, há um tribunal especial, composto por membros de outros poderes, inclusive e principalmente provenientes do Poder Judiciário, que exerce a função revisional dessas decisões.

Desde a criação da Justiça Eleitoral no Brasil, na década de 1930, o país adota o sistema de controle exclusivamente jurisdicional do processo eleitoral, embora, como lembrado por Telles (2009, p. 107), durante a Primeira República, a administração e o controle do processo eleitoral tenham estado nas mãos do Executivo e do Legislativo.

A preocupação com a lisura e a incessante busca da verdade eleitoral, em respeito ao postulado democrático da soberania do povo, fez que, além de adotar o sistema jurisdicional, o Brasil criasse, ainda, uma Justiça especializada, que exerce todas as funções inerentes ao processo eleitoral e relativas ao controle desse processo.

Como observado por Zilio (2010, p. 36), a Justiça Eleitoral “possui características próprias que a distinguem dos demais ramos do Poder Judiciário”. Dentre tantas peculiaridades que envolvem essa Justiça especializada, vale mencionar a variedade de suas atribuições e competências, que podem ser agrupadas, como correntemente se faz, em administrativas, normativas, jurisdicionais e consultivas. Esse desmembramento é extremamente didático para fins de bem visualizar as consequências, para o Judiciário, da

ação do modelo jurisdicional de controle das eleições. Vou tratar aqui, basicamente, das atribuições administrativas.

Dentre as atividades administrativas da Justiça Eleitoral, poderíamos destacar, a título ilustrativo, a administração do cadastro de eleitores, os atos de alistamento e de transferência eleitoral, a revisão do conjunto do eleitorado, a designação de locais de votação, a criação das seções eleitorais, a criação das zonas eleitorais, a nomeação, convocação, organização e auxílio de mesários, a apuração e o julgamento dos procedimentos individuais de cancelamento dos eleitores.

Apenas para melhor compreender essa ampla variedade de competências – e aproveitando para realçar a concorrência das funções administrativas e jurisdicionais, além de identificar a concentração de todas essas funções na figura de seu protagonista, isto é, o juiz de direito – é que faço remissão direta ao Código Eleitoral, em seu artigo 35⁴, que elenca, em

⁴ Art. 35. Compete aos juízes:

- I – cumprir e fazer cumprir as decisões e determinações do Tribunal Superior e do Regional;
- II – processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos, ressalvada a competência originária do Tribunal Superior e dos Tribunais Regionais;
- III – decidir habeas corpus e mandado de segurança, em matéria eleitoral, desde que essa competência não esteja atribuída privativamente a instância superior.
- IV – fazer as diligências que julgar necessárias à ordem e presteza do serviço eleitoral;
- V – tomar conhecimento das reclamações que lhe forem feitas verbalmente ou por escrito, reduzindo-as a termo, e determinando as providências que cada caso exigir;
- VI – indicar, para aprovação do Tribunal Regional, a serventia de justiça que deve ter o anexo da escrivania eleitoral;
- VIII – dirigir os processos eleitorais e determinar a inscrição e a exclusão de eleitores;
- IX – expedir títulos eleitorais e conceder transferência de eleitor;
- X – dividir a zona em seções eleitorais;
- XI – mandar organizar, em ordem alfabética, relação dos eleitores de cada seção, para remessa a mesa receptora, juntamente com a pasta das folhas individuais de votação;
- XII – ordenar o registro e cassação do registro dos candidatos aos cargos eletivos municipais e comunicá-los ao Tribunal Regional;
- XIII – designar, até 60 (sessenta) dias antes das eleições os locais das seções;
- XIV – nomear, 60 (sessenta) dias antes da eleição, em audiência pública anunciada com pelo menos 5 (cinco) dias de antecedência, os membros das mesas receptoras;
- XV – instruir os membros das mesas receptoras sobre as suas funções;
- XVI – providenciar para a solução das ocorrências para a solução das ocorrências que se verificarem nas mesas receptoras;
- XVII – tomar todas as providências ao seu alcance para evitar os atos viciosos das eleições;

rol não taxativo, o conjunto de competências do juiz eleitoral, contabilizando um total de 19 incisos, dos quais apenas dois (os incisos II e III) se referem à competência, digamos, “puramente” ou tradicionalmente jurisdicional.

2 O juiz eleitoral

Dada a significativa importância que o juiz eleitoral vem desempenhando ao longo da História brasileira, em toda a administração e organização dos processos eleitorais e considerando recentes discussões e propostas de mudança eleitoral, o tema que pretendo discutir é a possibilidade de seu exercício ficar a cargo de juízes federais (por consequência, do Ministério Público) por meio de uma transferência (jurídica) dessas atribuições⁵.

Trata-se de discussão que surgiu recentemente, a partir de comissão, no Senado Federal, que analisa a criação de um novo Código Eleitoral. Essa ideia levou, imediatamente, a uma discussão acerca da viabilidade *fática* dessa proposta, no sentido de considerar a realidade atual dos juízes federais (e da Justiça federal). Certamente, essa é uma preocupação legítima e, mais do que isso, necessária. Mas pouco se falou na permissão constitucional para tal mudança, a merecer, igualmente, especial atenção. É sobre essa específica delimitação temática que pretendo promover uma reflexão inicial, mais atenta às possibilidades e limites constitucionais da mudança eleitoral cogitada.

XVIII – fornecer aos que não votaram por motivo justificado e aos não alistados, por dispensados do alistamento, um certificado que os isente das sanções legais;

XIX – comunicar, até às 12 horas do dia seguinte, a realização da eleição, ao Tribunal Regional e aos delegados de partidos credenciados, o número de eleitores que votarem em cada uma das seções da zona sob sua jurisdição, bem como o total de votantes da zona.

⁵ As conclusões aqui alcançadas trabalharam estritamente com a Justiça de primeira instância e não se aplicam, necessariamente, a propostas de mudança da composição interna dos Tribunais Regionais Eleitorais no Brasil, pois o presente estudo não teve preocupação com esse tipo de proposta que também aparece nos círculos especializados de discussão do tema “reforma eleitoral”. Note-se, porém, que a linha hermenêutica adotada inclui como ilustração também a composição interna desses tribunais. Isso, contudo, não significa que conclusões proibitivas quanto à alteração estrutural possam ser imediatamente transplantadas para a hipótese aqui mencionada dos tribunais. O endereçamento deste estudo, pois, vai para a Justiça (eleitoral) de primeira instância.

2.1 A realidade fática das “Justiças” estadual e federal

Antes, porém, de ingressar propriamente no tema jurídico-constitucional, ressalto que, no tocante à referida “viabilidade fática” da proposta, comumente se fala na “capilaridade” da Justiça estadual no Brasil, componente crucial a permitir o bom desempenho das funções administrativas relacionadas ao processo eleitoral.

A dispersão e a presença efetiva da magistratura estadual em todo o território nacional não podem ser constatadas, no mesmo nível e extensão, para a Justiça federal, que necessitaria recompor seus quadros, ampliando em muito suas fileiras, para ombrear com a forte presença e atuação da Justiça estadual nos diversos rincões do país.

É importante consignar, a esse propósito, que, em 2009, segundo levantamento do Conselho Nacional de Justiça, divulgado por meio do sistema de estatísticas “Justiça em números” em seu *site* oficial, o Brasil contou, em todo o território nacional, com 8.617 juízes estaduais atuando no primeiro grau de jurisdição, enquanto a Justiça federal, no mesmo período, contava com apenas 1.152 juízes no primeiro grau. Esse abismo entre a quantidade de magistrados se repete no número de servidores, sendo 227.554 para a Justiça estadual e 40.438 para a federal. Ou seja, a Justiça federal representa, em termos numéricos, aproximadamente, 15% da Justiça estadual.

Esse elemento numérico é significativo quando se trata de administrar eleições que devem ocorrer *uniformemente* e em todo o território nacional.

Vale mencionar, a esse propósito, que, ante a amplitude de funções destinadas à Justiça Eleitoral, seu exercício não é mais sazonal, mas praticamente permanente. A Justiça Eleitoral não funciona apenas de dois em dois anos, em alguns poucos meses. Para ilustrar essa realidade, basta perceber que, mesmo após o encerramento das eleições de 2010, a Justiça Eleitoral

encontrou-se, na sequência, com grande volume de trabalho, como ocorreu e permanece, ainda, com as hipóteses de verificação da prestação de contas dos candidatos. Além disso, e no campo administrativo, sempre se retomam os projetos de melhoria das urnas eletrônicas, buscando a ampliação daquelas que operam com identificação biométrica, a exigir recadastramento e educação eleitoral, tudo isso sem contar a função propriamente jurisdicional com o julgamento das inúmeras ações e recursos que estão a cargo dessa Justiça especializada, no que se devem incluir os pedidos de perda do mandato. Em paralelo, elabora-se um grande diagnóstico sobre diversos aspectos, tomando como base as informações das últimas eleições, para que se possa rever e melhorar a regulamentação das eleições de 2012.

2.2 Juiz de Direito: entre o juiz estadual, o federal e a Federação

Além da questão numérica e da atuação eleitoral contínua, do ponto de vista constitucional, a Justiça estadual está também habilitada diretamente, pois recebeu a incumbência para o processo eleitoral. Conforme determina expressamente a Constituição, pelo artigo 121⁶, compete ao *juiz de Direito* o exercício das funções jurisdicionais de primeira instância relacionadas com a lide propriamente eleitoral.

Isso nos remete à indagação sobre quem é o *juiz de Direito* referido na Constituição do Brasil. Isto é, a Constituição se refere a que autoridade quando menciona a expressão *juiz de Direito*? Em seguida, uma vez determinado que *juiz de Direito* é

⁶ Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais. § 1º – Os membros dos tribunais, os juízes de direito e os integrantes das juntas eleitorais, no exercício de suas funções, e no que lhes for aplicável, gozarão de plenas garantias e serão inamovíveis. § 2º – Os juízes dos tribunais eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria. § 3º – São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem esta Constituição e as denegatórias de “habeas-corpus” ou mandado de segurança.

o juiz estadual, cumprirá averiguar que relação existe entre essa atribuição e a organização/administração das eleições.

Convém registrar, por oportuno, que a expressão *juiz de Direito* tem alcance totalmente independente da conhecida *proposta dogmática* que contrapõe essa expressão à outra, igualmente recorrente, o *juiz de fato* ou *juiz dos fatos* (apontando nesse sentido: MÁRIO GUIMARÃES. *O Juiz e a função jurisdicional*. Rio de Janeiro: Forense, 1958, p. 75). Realmente, há juízos prioritária ou exclusivamente de fato (caso, em alguns sistemas, dos jurados) e há juízos circunscritos à decisão de Direito (caso do STF, quando em grau de recurso extraordinário, por exemplo). Esse apontamento, contudo, é científico e pode merecer ressalvas em seu uso conforme a realidade constitucional positivada dessa expressão em comento (como efetivamente ocorre no Brasil).

Além disso, a expressão *juiz de Direito* é, ainda no sentido *exclusivamente doutrinário*, comumente empregada de maneira genérica, como *sinônimo de magistrado*, ou seja, gênero no qual poderiam, abstratamente, ser reconduzidas todas as categorias de magistrados eventualmente criadas em uma dada realidade normativo-constitucional. Estamos, aqui, no campo das ideias, espaço desvinculado de qualquer comando constitucional positivo específico. Ficaríamos, pois, com o significado que nos indicou Castro Nunes (1943, p. 503), quando afirmou que “magistrados são todos aqueles que exercem a função de julgar, em maior ou menor extensão”. Mas há uma acepção mais restrita, dentro dessa concepção doutrinária, completa o mesmo autor, conforme a qual “o magistrado se define [ainda] pela condição da vitaliciedade”.

Essas considerações doutrinárias não desautorizam nem pretendem desqualificar a adoção de outra terminologia num dado ordenamento jurídico concreto. E é exatamente nesse sentido que se insere a Constituição brasileira de 1988, ao se referir ao *juiz de Direito*. Isso porque, em nosso caso e para

a nossa realidade, a Constituição reporta-se *exclusivamente* aos juízes estaduais quando trata do *juiz de Direito*⁷.

Ademais, todas as referências aos juízes que atuam na primeira instância da Justiça federal ecoam, na Constituição de 1988, uma única terminologia (única e diversa da anterior), isto é, são identificados invariavelmente por uma única e mesma expressão, qual seja, *juízes federais*.

Essa diversidade de tratamentos (e seu rigor e coerência intraconstitucional) denota uma opção técnica pela distinção entre categorias diversas, evitando o uso de expressões genéricas e abertas, ensejadoras de *inclusividade total* (no sentido de que todas as espécies são bem-vindas), bem como evitando, ainda, *expressões desdiferenciadoras* (no sentido de eliminar as diferenças possíveis entre as palavras, aproximando e até igualando expressões, realidades e institutos distintos), expressões [desdiferenciadoras] causadoras de certa perplexidade na necessária unidade e harmonia constitucional. Este impecável proceder constitucional do Texto de 1988 gera uma técnica redacional de irresistível atração interpretativa.

A conclusão que se alcança aqui é significativa para o encaminhamento do estudo, pois a distinção entre o juiz de Direito e o juiz federal, formulada pela Constituição brasileira, não é apenas terminológica, mas de fundo. Aliás, análises como essa, envolvendo linguagem não “explícita e precisa” quanto aos órgãos e competências do Judiciário (LESSA, 1915, p. 19) têm sido constantes na História Constitucional brasileira desde a Primeira República (cf. a discussão sobre o sentido de “juízes e tribunais federais” nas normas da Constituição de 1891, especificamente sobre se abarcaria, tal expressão, a existência de tribunais singulares e coletivos de primeira instância, reverberando os tribunais coletivos de primeira instância criados pelo Decreto nº 1.030, de 14 de novembro de 1890). Desde essa época se nota, aliás, a

⁷ Não cabe, nos limites deste estudo, a discussão sobre se é esta a melhor opção terminológica a ser feita constitucionalmente. Mas certamente se trata de uma questão terminológica essencial.

distinção terminológica quanto ao tratamento da Justiça federal, diferenciando-a da chamada “Justiça local”, expressão consagrada pela doutrina da época como contraposição à Justiça federal.

Essa postura terminológica de fundo revela-se de forma evidente na análise do artigo que trata pontualmente da existência e composição dos próprios Tribunais Regionais Eleitorais (art. 120).

A Constituição brasileira destinou a jurisdição eleitoral de primeira instância aos juízes de Direito, expressão empregada aos juízes estaduais. Portanto, cabe por determinação constitucional aos juízes estaduais atuarem diante do Direito Eleitoral e, como explica Coelho (2010, 118), é nessa qualidade que são investidos dentro da circunscrição territorial de jurisdição eleitoral nacional, vinculando-se ao Tribunal Regional Eleitoral e ao Tribunal Superior do Trabalho.

2.2.1 Breve retrospectiva histórica

Para colher com mais ampla compreensão o sentido do uso da expressão *juiz de direito* e seus reflexos para a Justiça Eleitoral, é importante lembrar, muito rapidamente, o nascimento dessa específica Justiça.

A Justiça Eleitoral, no Brasil, como observam Velloso e Agra (2010), “foi fruto da Revolução de Trinta, que teve como um dos seus objetivos a moralização do procedimento eleitoral (na Primeira República era normal candidatos serem eleitos e terem sua diplomação negada pelo Poder Legislativo)”, tendo sido criada pelo Código Eleitoral de 1932. Entretanto, foi a Constituição de 1934 que a organizou e a elevou ao *status* constitucional. Nesta inauguração constitucional, o ponto marcante foi a descentralização e ampliação da Justiça Eleitoral, atribuindo a ela o *controle do processo eleitoral e das questões referentes à legitimidade do voto*.

Desde a primeira vez que a Constituição regulou a Justiça Eleitoral até o presente momento, foi adotada, sempre, a expressão *juiz de Direito*, utilizada de maneira a promover uma distinção quanto ao juiz federal, como decorria do artigo 82⁸ da Constituição de 1934.

Observo, ainda, rapidamente, que a Carta de 1937 estadualizou a Justiça federal. Eliminando-se toda a primeira instância federal, “as causas até então reservadas à jurisdição federal [...] passaram para os juízos locais de primeira e de segunda instância” (como lembrou Castro Nunes, *op. cit.*, p. 76). No contexto autoritário da vida nacional, também a Justiça Eleitoral foi severamente impactada, tendo sido promovida não apenas uma desconstitucionalização, mas, mais propriamente, sua extinção, que haveria de ser provisória. Contudo, no momento em que se operou a primeira supressão referida (primeira instância federal), pôde-se ratificar, com segurança, que o *juiz de Direito*, no Brasil, passou a ser expressão equivalente ao juiz estadual de primeira instância, o que acabou permanecendo ao longo da História constitucional positiva brasileira posterior.

A partir da análise da Constituição de 1946, em especial de seus artigos 112, 116 e 117⁹ (a Justiça Eleitoral foi novamente

⁸ “SEÇÃO IV

“Da Justiça Eleitoral

“Art. 82 – *A Justiça Eleitoral terá por órgãos: o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, na Capital da República; um Tribunal Regional na Capital de cada Estado, na do Território do Acre e no Distrito Federal; e Juízes singulares nas sedes e com as atribuições que a lei designar, além das Juntas especiais admitidas no art. 83, § 3º [...].*

“§ 3º – *Os Tribunais Regionais compor-se-ão de modo análogo: um terço, dentre os Desembargadores da respectiva sede; outro do Juiz federal que a lei designar e de Juízes de Direito com exercício na mesma sede; e os demais serão nomeados pelo Presidente da República, sob proposta da Corte de Apelação. Não havendo na sede Juízes de Direito em número suficiente, o segundo terço será completado com Desembargadores da Corte de Apelação.*” (original não grifado.)

⁹ “Art. 112 – Os Tribunais Regionais Eleitorais compor-se-ão: I – mediante eleição em escrutínio secreto:

“a) de três Juízes escolhidos pelo Tribunal de Justiça dentre os seus membros;

“b) de dois Juízes escolhidos pelo Tribunal de Justiça dentre os Juízes de Direito [...]

“Art. 116 – Será regulada por lei a organização das Juntas Eleitorais, a que presidirá um Juiz de Direito, e os seus membros serão nomeados, depois de aprovação do Tribunal Regional Eleitoral pelo Presidente deste.

contemplada, reafirmando os termos já apresentados, em momento imediatamente anterior a essa Constituição, na Lei Agamenon, de 1945), pode-se perceber que se retoma a distinção há pouco mencionada e, com ela, o conjunto gramatical *juiz de Direito* para indicar, com precisão técnica, que os juízes estaduais deveriam exercer a jurisdição eleitoral.

Na Constituição de 1967, a expressão *juiz de Direito* foi empregada, também, para mencionar a composição do Tribunal Regional Eleitoral, mas dessa vez, no artigo 126¹⁰, consta na sequência a expressão *juiz federal, sedimentando o caráter diferenciador de ambas as expressões*.

A mesma sorte lhe destinou a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, no artigo 133¹¹.

A Lei Orgânica da Magistratura Nacional, a Lei Complementar nº 35, de março de 1979, seguiu essa mesma sistemática, como se percebe na distinção realizada entre *juiz de Direito* e *juiz federal* em alguns dispositivos e como ocorre nos artigos 9º e 22¹².

“Art. 117 – Compete aos Juízes de Direito exercer, com jurisdição, plena e na forma da lei, as funções de Juízes Eleitorais.

“Parágrafo único – A lei poderá outorgar a outros Juízes competência para funções não decisórias.” (original não grifado)

¹⁰ “Art. 126 – *Os Tribunais Regionais Eleitorais compor-se-ão*: I – mediante eleição, pelo voto secreto:

“a) de dois Juízes, dentre os Desembargadores do Tribunal de Justiça; e

“b) *de dois Juízes, dentre Juízes de Direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça;*

“II – *de Juiz Federal e, havendo mais de um, do que for escolhido pelo Tribunal Federal de Recursos*” (original não grifado)

¹¹ “Art. 133. *Os Tribunais Regionais Eleitorais compor-se-ão*: I – mediante eleição, pelo voto secreto:

“a) de dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça; e

“b) *de dois juízes, dentre juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça;*

“II – *de juiz federal e, havendo mais de um, do que for escolhido pelo Tribunal Federal de Recursos; e [...].*” (original não grifado)

¹² “Art. 9º – *Os Tribunais Regionais Eleitorais, com sede na Capital do Estado em que tenham jurisdição e no Distrito Federal, compõe-se de quatro Juízes eleitos, pelo voto secreto, pelo respectivo Tribunal de Justiça, sendo dois dentre Desembargadores e dois dentre Juízes de Direito; um Juiz Federal, escolhido pelo Tribunal Federal de Recursos, e na Seção Judiciária houver mais de um, e, por nomeação do Presidente da República, de dois dentre seis cidadãos de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça.*

É possível concluir com segurança, portanto, que qualquer discussão acerca de uma mudança, da Justiça estadual para a Justiça federal, de primeira instância, exigiria uma reforma *constitucional*. Para isso, os pressupostos e condicionantes a serem avaliadas são completamente diversos daqueles referentes a uma reforma legislativa.

2.2.2 A Justiça Eleitoral estadual como cláusula de cidadania federativa

Vou me ater, aqui, ao que considero um dos principais pontos a serem avaliados em uma proposta de reforma do porte daquela que pretende a mudança entre “Justiças” no Brasil. É que qualquer proposta que pretenda destinar o exercício da Justiça Eleitoral de primeira instância aos juízes e promotores federais, por envolver uma discussão constitucional, deve ser *confrontada com o modelo federativo brasileiro*, e como sintetizado pelo reconhecido estudioso do federalismo, o norte-americano G. Alan Tarr (2009, p. 95), todo sistema federativo é estruturado pela Constituição, que é responsável pela separação de poderes, pelo estabelecimento de instituições centrais, dispondo sobre as regras de resolução de disputas, além de proporcionar o seu próprio procedimento de alteração.

Observo, preliminarmente, que a Constituição de 1988, rompendo toda a discussão em torno do status dos municípios na organização do Estado brasileiro, declara, expressamente, que essas unidades compõem a Federação e são dotados de autonomia, são “integrantes de pleno direito da Federação brasileira”, como assinala o ministro Lewandowski no prefácio à obra de Manoel Carlos de Almeida Neto.

“Art. 22 – São vitalícios: [...]”

“II - após dois anos de exercício:

“a) os Juízes Federais;

“b) os Juízes Auditores e Juízes Auditores substitutos da Justiça Militar da União;

“c) os Juízes do Trabalho Presidentes de Junta de Conciliação e Julgamento e os Juízes do Trabalho Substitutos;

“d) os Juízes de Direito e os Juízes substitutos da Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, bem assim os Juízes Auditores da Justiça Militar dos Estados. (Redação dada pela Lei Complementar nº 37, de 13.11.1979)” (original não grifado)

Portanto, no Brasil, como se sabe, já não se pode falar em uma estrutura clássica binária, formatada nos albores do constitucionalismo, com a União e os estados federados convivendo sobre o mesmo território geográfico em regime de dualidade isolacionista no que tange à partilha de responsabilidades e competências. Há, no Brasil, três esferas de governo diversas, compartilhando o mesmo território e povo e atuando de maneira cooperativa: a federal, a estadual e a municipal.

Ao município foi constitucionalmente reconhecida forte e irreversível autonomia, assim como aos estados-membros. E isso tem um significado constitucional considerável, pois a Constituição procurou *reforçar a desconcentração de "poderes" dentro da Federação*, com o estabelecimento de um elo mais próximo – e por isso mais forte – entre o cidadão e o seu governo, que é, em um primeiro momento, o governo local. No percuciente registro de Reis (2010, p. 42), “o conceito de cidadania deixou de ser estritamente político para ter um sentido social”. Trata-se de um dos pilares do Estado (TAVARES, 2010, p. 1.027), cujo alcance é amplo e não pode ser desconhecido do intérprete constitucional, especialmente na ligação entre cidadania e realização social. E a proximidade com a Justiça Eleitoral, em cada município, é um fator de alta relevância para a segurança social do cidadão.

Os municípios representam uma excelente fórmula de descentralização administrativa do Estado. Quanto mais descentralizado o exercício do poder do Estado, maiores as chances de participação política do cidadão e, por consequência, mais elevado o nível democrático que se pode alcançar. E essa é uma opção constitucional.

No âmbito dos municípios, que não contam com uma rede própria de Judiciário, tem-se a figura do juiz de Direito, isto é, do juiz estadual, que se ocupa das lides envolvendo as questões municipais e estaduais, embora, em grande parte, mediante aplicação de leis federais (nacionais).

A presença do juiz de Direito, mencionado anteriormente, nos inúmeros rincões do Brasil certamente ingressou como elemento decisivo no cálculo constitucional (constituente) da distribuição de competências judiciais em matéria eleitoral. Isso significa que a atribuição ao juiz de Direito da responsabilidade eleitoral encontra-se umbilicalmente inserida na temática federativa brasileira. Não se trata, portanto, aqui, de proposta doutrinária ou de opção deste ou daquele estudioso. A descentralização foi, como dito, uma escolha constitucional expressa e inadiável no Brasil.

Não pode haver dúvida de que o deslinde das disputas e lides eleitorais demanda, necessariamente, um grau de presença geográfica e social que só é alcançado, no Brasil, ainda hoje (e, com mais força, no momento em que se escreveu a Constituição de 1988), pelo Judiciário estadual, considerando-se a sua capilaridade social e territorial.

Seria impróprio fechar os olhos às implicações federativas de uma transposição de competências da magistratura estadual para a federal, especialmente em tema eleitoral. Além de temerária, quando apresentada sem fortes justificativas e explicações, pode receber uma leitura inadequada, de superioridade da Justiça federal.

Estando os estados-membros, numa federação, autorizados a serem os justos julgadores das causas eleitorais, de *repercussão* municipal e estadual, a reordenação dessa competência para afetá-la à Justiça federal importa em gravame federativo inescusável, além de alinhar-se a um movimento subversivo de forte concentração. *Não se trata, aqui, de questionar a competência técnica, o preparo intelectual ou a capacidade jurídica da Justiça federal.* Trata-se apenas de fazer respeitar uma opção constitucional pela Justiça estadual e, mais do que isso, uma opção de ordem nitidamente federativa e, mais do que isso, do que chamo de *cidadania federativa*, quer dizer, uma escolha que passou a integrar o patrimônio federativo brasileiro e do

cidadão. Não se pode olvidar que a forma federativa de Estado desenhada em 1988 é considerada uma cláusula de eternidade. *E a cláusula federativa, nesta matéria, é uma cláusula da cidadania federativa instaurada em 1988.*

Na conjunção entre as implicações constitucionais, federativas e de realização da cidadania, a conclusão é uma só: não se pode, pura e arbitrariamente, destituir o Judiciário estadual da competência eleitoral na primeira instância, com prevailecimento da federal, sem propiciar grave distorção e retrocesso certo. Digo isso no sentido de que uma destituição desse porte só poderia significar uma punição injustificada à Justiça estadual, injustiça potencializada pela excelência com que essa Justiça vem conduzindo o processo eleitoral no Brasil, especialmente nas últimas duas décadas.

3 A vedação a uma reformulação judiciária eleitoral vazia de justificativa social

O Brasil tem assistido a muitas experiências trágicas em termos de reformulação judiciária, algumas destituídas de legitimidade constitucional e outras de evidente inefetividade e indiferença para com o cidadão. A cidadania e a efetividade social devem constituir os únicos motes para alterações no âmbito judiciário, alterações da categoria desta aqui avaliada.

Esta minha afirmação parte de categorias constitucionais que apenas mais recentemente receberam atenção e preocupação. Não se pode permanecer a tolerar a insuficiência legislativa (e normativa em geral) do parlamento no sentido de subordinar-se, a sociedade, a normas vazias de finalidades reais, constitucionais e legítimas. Em qualquer Estado constitucional, o Poder Legislativo há de estar verdadeiramente limitado e deve ser contida a chamada “fúria legislativa”, especialmente

quando indiferente à sociedade, às necessárias motivações e finalidades.

Essa constatação indica, ainda, um ponto de saturação, por parte da cidadania brasileira, que merece ser ponderado e respeitado por quem quer que pretenda encaminhar novas mudanças: a Constituição desautoriza a mudança pela mudança, assim como desautoriza a mudança para agradar grupos ou interesses não diretamente ligados à (ou interessados na) melhoria da prestação jurisdicional; também devem ser rejeitadas as mudanças sem referenciais minimamente seguros quanto à essencialidade ou aproveitamento da mudança em si mesma. Mudanças relacionadas a questões de competência judicial, quando realizadas de maneira indiferente ou com baixo compromisso com a cidadania, têm resultado em direto prejuízo para o cidadão que busca no Judiciário a realização plena de seus direitos e da democracia como modelo adequado de representação política da vontade geral. Essas categorias de mudanças imprudentes são intoleráveis no Estado constitucional.

Ademais, a confusão e o prejuízo para o usuário dos serviços judiciais devem também ser sempre ponderados em relação à mudança pretendida. A recente mudança na história constitucional pátria, de regras de competência entre a Justiça trabalhista e a Justiça comum, comprovam a penalização, do usuário dos serviços judiciais, que uma mudança competencial pode gerar.

Em conclusão, deixo o registro de que o arranjo da Justiça Eleitoral é não apenas de magnitude constitucional; além disso, está enraizado em nosso modelo federativo, contribuindo para sua manutenção e seu fortalecimento, bem como da cidadania plena, horizonte de busca incessante pelo Estado. Aproxima-se o juiz eleitoral do cidadão, inclusive nos locais mais remotos desse país. Essa é uma nota extremamente cara às organizações, à administração das eleições e ao processo eleitoral, conduzidos pela Justiça estadual de primeira instância.

Nesse sentido, e nos termos acima indicados, não se pode aceitar a mudança pela mudança, uma mudança para acomodar interesses espúrios, inconfessáveis ou corporativos, indiferentes à realização da Justiça e à promoção do bem-estar social. Se adotarmos as premissas alopoiéticas do sistema eleitoral indicadas por Agra (2010), chegaremos à conclusão de que a mudança que se pode demandar e admitir desse e para esse sistema é aquela com suporte na própria democracia constitucional, que esteja “em sintonia com a evolução dos institutos da democracia” (AGRA, 2010, p. 175).

A Constituição, como diploma normativo superior, fruto de um pacto social em dado momento histórico da sociedade, contém um equilíbrio muito delicado, que impõe, acima de tudo, o respeito no Estado Constitucional de Direito. Sua constante e injustificada alteração¹³ vai solapando-lhe as bases de seu arranjo normativo intrínseco, de sua austeridade normativa, de sua sustentabilidade social original, desfigurando-a.

Esse endereçamento inconsequente cobra um alto preço do estágio avançado (ou a avançar e consolidar) de nosso Estado Constitucional e Social de Direito, por ensejar o constante debate sobre a superação de um legítimo texto constitucional¹⁴, banalizando e fragilizando a Constituição e os direitos humanos fundamentais. Como bem observou Carpizo (2008, p. 124), há uma preocupação legítima de que possam ocorrer retrocessos na democracia da América Latina, “inclusive no aspecto eleitoral”, pois em muitos casos o Estado “não possui os instrumentos jurídicos e políticos [...] para reforçar a proteção dos direitos humanos”, pois não é possível sustentar a democracia sem os “direitos ou justiça sociais”. A democracia cobra atenção constante por parte de seus legítimos interessados. Estejamos atentos aos motivos e finalidades pretendidos por reformistas e por reformas normativas.

¹³ Este foi também o sentido adotado por Moniz Sodré contra as reformas constitucionais que se pretendiam impor ao Judiciário, no início do século passado.

¹⁴ É evidente que as Constituições, em algum momento, ensejam uma mudança ou mesmo substituição plena, igualmente legítima. Porém, isto ocorre em contextos temáticos muito mais amplos ou cruciais para a sociedade e seu bem-estar consensuado do que o contexto aqui discutido.

Referências

AGRA, Walber. Do direito dos partidos à vaga dos suplentes. *Revista Estudos Eleitorais*. v. 5, n. 3, set./dez. 2010, p. 167-191.

ARAGÃO, Antônio Moniz Sodré de. *O Poder Judiciário na revisão constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1929.

CARPIZO, Jorge. *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. Lima: Idemsa, 2008.

COELHO, Marcus Vinicius Furtado. *Direito eleitoral e processo eleitoral: direito penal eleitoral e direito político*. 2. ed. rev., atual. e amp. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

GUIMARÃES, Mário. *O juiz e a função jurisdicional*. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

LESSA, Pedro. *Do Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1915.

NUNES, Castro. *Teoria e prática do Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 1943.

REIS, Palhares Moreira. Noção de povo na Constituição de 1988. *Revista Estudos Eleitorais*, v. 5, n. 2, maio/ago., 2010, p. 42-49.

TARR, G. Alan. Federalismo e espaço constitucional subnacional. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte: Fórum, ano 3, n. 10, p. 95-126, abr./jun. 2009.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

TELLES, Olivia Raposo da Silva. *Direito eleitoral comparado: Brasil, Estados Unidos, França*. São Paulo: Saraiva, 2009.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de direito eleitoral*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

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