

SISTEMAS DE CONTROLE DO PROCEDIMENTO ELEITORAL¹

Sivanildo de Araújo Dantas

Bacharel em Direito, Servidor do TRE/RN e sócio do IBRADE – Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral.

– CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A forma de se realizar eleições não se dá em todos os povos pelos mesmos meios. Analisando os diversos sistemas de controle do procedimento eleitoral adotados nos países ocidentais, verificamos a consolidação de três modelos básicos: o clássico, o judicial e o misto. A credibilidade do procedimento eleitoral nesses diversos sistemas depende fundamentalmente da forma como são organizadas as eleições e de quem tem legitimidade para exercer essa atribuição. São imprestáveis eleições competitivas e periódicas nas quais todos os cidadãos tenham o direito de participar, se a organização, a votação, a apuração ou, em último caso, a diplomação, estando sujeitas às mais variadas intromissões, venham a adulterar a livre manifestação e vontade do eleitor.

O que importa dizer é que cada povo, diante dos seus costumes, tenha um sistema que, incubindo-se de organizar e realizar eleições, realmente transmita a verdade das urnas. Só assim haverá representação justa.

Discorreremos, a seguir, acerca de cada um desses sistemas.

– SISTEMA CLÁSSICO

Também conhecido como de verificação de poderes, parlamentar ou político, esse sistema entrega o controle das eleições políticas ao próprio

¹ O conceito de sistema aqui empregado guarda consonância com o modo, a técnica ou o método de realizar as eleições, bem como diz respeito ao aparelho estatal responsável pela sua aplicação.

A expressão sistema eleitoral pode ser empregada ainda em duas acepções diferentes: sistema eleitoral como um conjunto de normas que, elaborado casuisticamente pelo legislador, poderia, por um ângulo de observação imaginar-se assistemático. Em face dessa afirmação e para facilitar o seu manejo pelos operadores do direito, a ciência do Direito Eleitoral concebe-o como uma realidade sistemática.

A outra forma de sistema eleitoral é aquela concebida como modo de escrutínio e, segundo José Antônio Giusti Tavares (In: Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas – p. 33), "[...] *são construções institucionais política e estrategicamente concebidas, e tecnicamente realizadas, para viabilizar e sancionar a representação política*". Na obra deste autor vamos encontrar referência a três tipos de sistemas eleitorais: o majoritário, o proporcional e o misto, todos com suas derivações, que não cabe discorrer no âmbito deste trabalho, mas que remetemos o leitor para a obra citada, caso queira se aprofundar na matéria.

O sistema eleitoral adotado no Brasil, nesta acepção, é o majoritário e o proporcional. Este último utiliza-se da fórmula do quociente eleitoral tradicional, com a divisão dos restos pelas maiores médias (arts. 106, 107 e 109, I e II, do Código Eleitoral).

parlamento. Os países que o adotam têm dentro do próprio parlamento órgãos especialmente criados com a incumbência de realizar as eleições². A característica fundamental desse sistema consiste no fato de a organização, a execução e a aferição de poderes (diplomação) serem efetivadas pelos próprios órgãos Executivo e Legislativo. Os seus defensores justificam-no com o argumento de que essa é uma forma de se respeitar o princípio da separação dos poderes, pois os poderes dos seus membros somente poderão ser aferidos por eles próprios.

As questões *interna corporis* porventura surgidas no bojo do referido sistema estão, a princípio, imunes ao controle judicial, devendo ser resolvidas exclusivamente no âmbito de atuação parlamentar.

O Brasil já conheceu esse sistema³. Com efeito, ele foi adotado pela Constituição Imperial de 25 de março de 1824, que, em seu art. 21, determinava: "A nomeação dos respectivos Presidentes, Vice-Presidentes e Secretários das Câmaras, verificação dos poderes de seus membros, juramento e sua polícia interior, se executarão na forma dos seus Regimentos"⁴.

Esse sistema, conforme analisado por Pimenta Bueno, citado por Afranio Faustino de Paula Filho, "não funcionou a contento entre nós, embora possa ser encontrado, ainda nos dias de hoje, sem problemas, em outros Estados"⁵.

Realmente, segundo Olivar Coneglian, a Argentina, o México, a Itália, a Dinamarca e a Bélgica, entre outras nações, adotam atualmente esse sistema.

– SISTEMA JUDICIAL

Por esse sistema a organização, a execução e a aferição de poderes dos membros dos Poderes Executivo e Legislativo ficam a cargo exclusivamente do Poder Judiciário.

A crítica que se pode fazer a ele é a de que a realização das eleições para eleger os membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo pelo Poder Judiciário feriria o tão propalado e caro princípio da tripartição dos poderes, por se tratar de matéria da economia interna desses poderes.

Por outra ótica, poder-se-ia alegar em defesa desse sistema o fato de que a realização das eleições dos parlamentares e dos chefes do executivo por um terceiro órgão estatal, desinteressado e imparcial quanto aos participantes do pleito, seria mais seguro e mais justo. Nesse sentido, obtempera Clémerson Merlin Clève, da necessidade e importância de um sistema de controle do procedimento eleitoral que esteja fora da órbita dos poderes envolvidos no pleito. Pela sua ensinança, teríamos "*um controle imparcial, desinteressado e apolítico, de modo que apenas o Poder Judiciário poderia atender a essas exigências*".⁶

É importante, para bem esclarecer esse ponto, que se fixe, com o auxílio da história, o momento em que surgiu esse sistema no mundo civilizado.

² Há países em que esse controle fica a cargo de uma comissão especializada nomeada pelo parlamento, porém não pertencente ao mesmo.

³ Outros países como a Bélgica, a Dinamarca, a Finlândia e a Itália também adotaram esse sistema.

⁴ Constituições do Brasil. P.19

⁵ Sistemas de Controle do Processo Eleitoral. P. 11.

⁶ CLÈVE, Clémerson Merlin. Temas de direito constitucional. São Paulo: Acadêmica, 1993. p. 93.

Podemos vislumbrar os rudimentos desse sistema na Antiguidade Clássica, especialmente em Atenas e em Roma. Ali, naquela época, cabia a alguém imparcial, em relação aos participantes das eleições, recolher os votos, apreciar as inelegibilidades e as nulidades, resolver as contestações e ao final proclamar o resultado. Na Grécia, essa pessoa era o presidente da *Eclesia*; em Roma, era o presidente da *Comitia*.

Modernamente o berço do sistema judicial de controle das eleições é a Inglaterra do último quartel no século XIX. Jacques Cadart, citado por Afrânio Faustino de Paula Filho, lembra que a Inglaterra do século XIX tinha uma das organizações eleitorais mais corrompidas do mundo, em que "*os eleitores eram vendidos a preços variáveis, segundo a importância do corpo eleitoral, mas que podiam atingir a várias centenas de libras, senão muitos milhares, envolvendo ainda distribuições de bebidas, de refeições e de cargos públicos*. Continuando, acrescenta: "*a partir de 1885, a honestidade de suas eleições é um modelo para o resto do mundo, de vez que as eleições passaram a ser verificadas por magistrados*".⁷

No Brasil, vamos encontrar os rudimentos desse sistema com a reforma eleitoral de 1916 (Leis nºs 3.139 e 3.208), quando os magistrados passaram a atuar diretamente na apuração da votação. Na exposição de motivos da atual reforma eleitoral brasileira, o Ministro Costa Porto constatou que "*Mais do que a reforma de 1875, a de 1916 foi considerada, por muitos, como o 'ponto de partida para a criação da Justiça Eleitoral'*"⁸.

Na atualidade, o melhor exemplo desse sistema é o adotado no Brasil. Aqui, a nossa Constituição criou um órgão judicial com atribuição específica para realizar as eleições políticas e aferir o poder aos eleitos.

No Direito Comparado não encontramos paradigma perfeito do nosso sistema. Apenas para ilustrar, referenciamos alguns modelos que em alguns pontos se assemelham ao adotado no Brasil. O da Grécia, que instituiu o Tribunal Superior das Atividades Eleitorais; o Chile, com o Tribunal Qualificador das Eleições, e o México, com o Tribunal Superior Eleitoral. Todos eles, no entanto, com órgãos estatais de organização e execução das eleições totalmente diferentes do nosso. Apenas no que se refere às instâncias recursais é que se assemelham ao adotado no nosso país.

O sistema judicial de controle do procedimento eleitoral adotado no Brasil é uma criação genuinamente brasileira e surgiu para atender aos reclamos de uma época, como resposta às eleições fraudulentas e violentas praticadas no Brasil- Império e no período da República Velha⁹.

⁷ PAULA FILHO, Afrânio Faustino de. P. 15.

⁸ Reforma da Legislação Eleitoral - Proposta do TSE. P. 8.

⁹ De acordo com esse Sistema haveria um órgão específico desvinculado dos Poderes Legislativo e Executivo com a incumbência de organizar o eleitorado, proceder as eleições e diplomar os eleitos garantindo-se, assim, isenção e a legitimidade dos eleitos. Esse Sistema foi introduzido no nosso ordenamento jurídico através do Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que criou a Justiça Eleitoral e o primeiro Código Eleitoral nacional.

– SISTEMA MISTO

Esse sistema de controle de aferição do procedimento eleitoral é também conhecido como Semiparlamentar ou do Tribunal Especial. Ele se vale, na sua composição, de membros da sociedade civil, de parlamentares e de magistrados. Muitos países o adotam, tendo ele a vantagem de ser bastante democrático na sua composição, evitando, com isso, as críticas atribuídas aos dois outros sistemas anteriormente citados.¹⁰

O referido sistema surgiu na Europa a partir do descontentamento com o sistema parlamentar. O primeiro país a adotá-lo, consoante informação colhida de Afranio Faustino de Paula Filho, foi a Alemanha, que em 1919 o inseriu no art. 31 da Constituição de Weimar, verbis:

"Junto à Assembléia Nacional é instituído um Tribunal Especial para a verificação das eleições e mais com a incumbência de conhecer das questões de perda de mandato de Deputado. O Tribunal de verificação de eleições compõe-se de membros da Assembléia Nacional, eleitos por ela para uma legislatura e de membros do Tribunal Administrativo da República, nomeados pelo Presidente da República, mediante proposta da respectiva Presidência".

Esse modelo foi adotado por diversos países, como a Tchecoslováquia (1924); o Chile (1925); a Nicarágua (1939); as Filipinas (1939) e o Equador (1946)¹¹.

Para os seus defensores ele une as vantagens dos sistemas anteriores: a flexibilidade e o informalismo do sistema parlamentar, com a serenidade típica da atividade jurisdicional. Para Charnay, citado por Afranio Faustino de Paula Filho, ele "concilia os imperativos jurídicos com a oportunidade política".¹²

– CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante desta breve pesquisa constatamos, nos Estados democráticos modernos que utilizam as eleições como forma de se alcançar o poder estatal (no Legislativo e no Executivo), a existência e utilização de três sistemas de controle do procedimento eleitoral: o clássico, o judicial e o misto.

Após evidenciarmos as conveniências e inconveniências de cada um desses Sistemas, ainda que *in passant*, chegamos à conclusão de que não existe sistema de controle de procedimento eleitoral perfeito. Todos têm virtudes e defeitos. Talvez, por fim, o que se devesse perguntar para concluir este trabalho fosse: qual será o melhor modelo a ser adotado pela sociedade brasileira? Questionamento como esse que ora se põe não pode ser desenvolvido no âmbito de um artigo como este. Poderíamos, no entanto, responder dizendo que o melhor modelo seria aquele que contivesse o mínimo de erros e o máximo de acertos de forma que a verdade da eleição não fosse distorcida pela fraude ou abuso de poder deformando a legitimidade da representação popular. Porém, isso não seria dizer muito, pois

¹⁰ Sobre o tema do presente capítulo encontra-se exame mais amplo e detalhado nas obras dos autores referenciados.

¹¹ Muito embora com outras denominações esse sistema também foi experimentado por outros países como a Áustria (1920); a Alemanha Federal (1949); a Síria (1953) e a França (1958).

¹² Sistemas de Controle do Processo Eleitoral. P. 13.

cairíamos numa petição de princípios, isto é, num raciocínio circular, e não chegaríamos a lugar algum. Apesar disso, torna-se imperioso afirmar que o atual modelo Judiciário brasileiro vem cumprindo a sua missão a contento, assegurando a fidelidade da representação política em todas as suas fases.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- BRASIL. **Constituições do Brasil**. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986. v.1.
- CLÈVE, Clémerson Merlin. **Temas de direito constitucional**. São Paulo: Acadêmica, 1993. p.93.
- PAULA FILHO, Afranio Faustino de. **Sistemas de controle do processo eleitoral**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.
- PORTO, Walter da Costa (Org.). **Reforma da legislação eleitoral**: proposta do TSE. Brasília: SDI, 1996.
- TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas**: Teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

- BRAGA, Hilda Soares. **Sistemas eleitorais do Brasil: 1821 - 1988**. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1990.
- BROSSARD, Paulo (Org.). **Idéias políticas de Assis Brasil**. Brasília: Senado Federal; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1989.
- BROSSARD, Paulo (Org.). **Idéias políticas de Assis Brasil**. Brasília: Senado Federal; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1990. v. 2.
- CITADINI, Antonio Roque. **Código eleitoral anotado e comentado**. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1986.
- COULANGE, Fustel de. **A cidade antiga**: estudo sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma. Tradução de Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. 12. ed. São Paulo: Hemus, 1996.
- FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal, 2001. (Coleção biblioteca básica brasileira).
- JOBIM, Nelson; PORTO, Walter da Costa (Org.). **Legislação eleitoral no Brasil**: do século XVI a nossos dias. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Biblioteca, 1996.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- LYRA, Augusto Tavares de. **Regime eleitoral**: 1821-1921. Modelos alternativos de representação política no Brasil e regime eleitoral. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. 161 p.
- PORTO, Walter Costa (Ed.). **Estudos eleitorais**, Brasília: TSE, v.1, n.1, 1997.
- RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- WILHELM, Werner. **Paidéia: a formação do homem grego**. 3. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

