

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 41 • nº 161
janeiro/março – 2004

REFORMA POLÍTICA

Supervisão Editorial

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Organização e Seleção de Temas

Paulo Henrique Soares

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

Revisão

Eliane Cruxên Barros de Almeida Maciel

Preparação de Originais e Padronização de Texto

Setor de Editoração da Consultoria Legislativa

A Justiça Eleitoral no Brasil

A desconfiança como elemento fundamental de nosso sistema eleitoral

Gilberto Guerzoni Filho

No dia 26 de fevereiro de 2002, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ao responder Consulta nº 715, datada de 8 de agosto de 2001 e autuada naquela Corte no dia 10 subsequente e assinada por Deputados Federais do Partido Democrático Trabalhista (PDT), determinou o que ficou conhecido como verticalização das coligações.

A referida Consulta tinha o seguinte conteúdo:

“Pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligação, para eleição de Presidente da República, com alguns outros partidos (partido B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrar coligação com terceiros partidos (E, F e G, que também possuem candidato à Presidência da República) visando à eleição de Governador de Estado da Federação?”

A resposta do TSE serviu de base para um dispositivo de uma das Resoluções daquele Corte que disciplinaram as eleições que teriam lugar no dia 4 de outubro de 2002, o § 1º do art. 4º da Resolução nº 20.933, de 26 de fevereiro de 2002, cujo teor é o seguinte:

“Art. 4º.....

§ 1º Os partidos políticos que lançarem, isoladamente ou em coligação, candidato/a à eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador/a de estado ou do Distrito Federal, se-

Gilberto Guerzoni Filho é Consultor Legislativo do Senado Federal, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais.

nador/a, deputado/a federal e deputado/a estadual ou distrital com partido político que tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato/a à eleição presidencial (Lei nº 9.504/97, art. 6º; Consulta nº 715, de 26.2.2002).

.....”

Essa decisão, tomada a poucos meses da eleição, provocou uma verdadeira comoção entre os partidos políticos, que já articulavam. De forma avançada, as suas coligações nos diversos Estados e no Distrito Federal.

Efetivamente, a nova orientação representou uma alteração significativa das regras aplicáveis às coligações eleitorais, revertendo a prática que já vinha sendo aplicada nas eleições de 1994 e 1998, nas quais, de forma idêntica, haviam sido escolhidos Presidente de Vice-Presidente da República, Governadores e Vice-Governadores dos Estados e do Distrito Federal, Senadores e Deputados Federais.

A Resolução foi atacada judicialmente por duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, a de nº 2.226, impetrada pelos Partidos Comunista do Brasil (PcdoB), Liberal (PL), dos Trabalhadores (PT), Socialista Brasileiro (PSB) e Popular Socialista (PPS), e a de nº 2.228, de autoria do Partido da Frente Liberal (PFL).

O Supremo Tribunal Federal, por sete votos a quatro, vencido o relator, Ministro Sydney Sanches, não conheceu das ações.

Ao mesmo tempo, foi apresentada, no Senado Federal, a Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2002, cujo primeiro signatário foi o Senador Bernardo Cabral (PFL-AM), então Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, determinando que os partidos políticos tinham plena liberdade de constituírem coligações, sem as limitações constantes do ato do TSE acima transcrito.

A proposição, que foi lida no dia 27 de fevereiro de 2002, ou seja no dia seguinte ao da decisão do Tribunal Superior Eleitoral, foi aprovada, em segundo turno, no Senado

Federal, no dia 4 de junho subsequente, com 57 votos favoráveis, 5 contra e uma abstenção.

Encaminhada à Câmara dos Deputados, a proposta lá se encontra, sem qualquer andamento, desde o seu despacho inicial para a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação daquela Casa, para exame de sua admissibilidade, em 1º de julho de 2002.

Na Câmara dos Deputados, foi apresentado, pelo Deputado Valdemar Costa Neto (PL-SP), o Projeto de Lei nº 6.256, de 2002, lido em 12 de março daquele ano, cuja ementa é a seguinte: *estabelece interpretação autêntica do art. 6º da Lei nº 9.504, de 1997*. A proposição determina que as coligações em cada circunscrição são independentes uma da outra, buscando reverter a decisão do TSE sobre a matéria. O projeto não chegou, ainda, a ser votado na Câmara dos Deputados.

Malgrado todas essas tentativas e a polêmica provocada, a decisão do TSE sobre a verticalização das coligações acabou sendo acatada pelos partidos políticos, as eleições de 2002 se desenrolaram sob essa diretriz e a questão caiu no esquecimento.

A celeuma em torno da decisão do Tribunal Superior Eleitoral, as tentativas de revertê-la, acima referidas, e o resultado final da contenda são extremamente sintomáticos do papel da Justiça Eleitoral no Brasil.

Quando se busca analisar o modelo institucional da organização do sistema eleitoral de um País, essencialmente, colocam-se duas questões: a quem cabe a administração do processo eleitoral e a quem cabe a resolução do contencioso eleitoral.

No Brasil, ambas as funções são realizadas pela Justiça Eleitoral, órgão especializado do Poder Judiciário, instituída pelo Código Eleitoral de 24 de fevereiro de 1932 e constitucionalmente prevista desde a Carta de 1934.

Assim, tem a nossa Justiça Eleitoral missão das mais amplas no que concerne ao sistema eleitoral. Ela não apenas funciona como ramo especializado do Poder Judiciário, exercendo a função jurisdicional nos

feitos eleitorais, como faz a administração de todas as fases do processo eleitoral, desde o alistamento dos eleitores até a apuração dos votos e proclamação dos eleitos. Não há, no Brasil, interferência legal, seja do Poder Executivo, seja do Poder Legislativo, na administração das eleições ou na decisão final sobre o resultado dessas.

A Justiça Eleitoral é o único órgão da Justiça brasileira com função administrativa que extrapola o seu próprio âmbito e que age sem necessidade de provocação. Trata-se de forma de organização ainda mais espantosa, quando se coteja com o modelo radical de separação dos Poderes e de monopólio da prestação jurisdicional característica da nossa formação constitucional.

Ademais, a Justiça Eleitoral, por intermédio de seu órgão máximo, o Tribunal Superior Eleitoral, é responsável por disciplinar o processo eleitoral, mediante a edição de instruções que, algumas vezes, como se viu acima, chegam, efetivamente, a criar direito.

Tal competência é disciplinada pelo art. 23 do Código Eleitoral, que determina:

“Art. 23. Compete ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:

.....
IX – expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;

.....”

E pelo art. 105 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a Lei Eleitoral, que estabelece:

“Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral expedirá todas as instruções necessárias à execução desta Lei, ouvidos previamente, em audiência pública, os delegados dos partidos participantes do pleito.”

Essa situação não é uniforme em outros países, onde vamos encontrar as mais diversas formas de organização, variáveis conforme a história, o sistema político-eleitoral e o sistema judicial de cada um. Na

verdade, o modelo brasileiro é típico e diferenciado.

Passemos, então, a expor, resumidamente, a forma como a matéria é tratada em outros países, também, expostas, esquematicamente, no Anexo.

No Chile, há a separação entre a atividade jurisdicional e a administração das eleições. A primeira está a cargo do Tribunal Qualificador das Eleições, composto de 3 juizes da corte suprema, 1 advogado e 1 ex-Presidente da Câmara dos Deputados ou do Senado. Existem, ainda, Tribunais Eleitorais Regionais em cada Região do País. Já a administração do processo eleitoral é de responsabilidade do Serviço Eleitoral, órgão autônomo, não integrante de nenhum dos Poderes do Chile, cujo Diretor é nomeado pelo Presidente da República, com aprovação do Senado. O Serviço Eleitoral mantém Juntas Eleitorais em cada Província e Juntas Inscritoras em cada Comuna.

No Uruguai, as questões eleitorais são de responsabilidade da Corte Eleitoral, que, apesar de exercer as atividades jurisdicionais, não integra o Poder Judiciário. É um órgão autônomo, composto por 9 membros, 5 dos quais eleitos pelo Congresso por dois terços de votos e 4 indicados pelos partidos políticos, sendo 2 pelo que obteve o maior número de votos e 2 pelo seguinte na ordem de votação. Os membros da Corte Eleitoral não têm mandato, mas, normalmente, servem em períodos coincidentes com a legislatura. As tarefas de recepção e contagem dos votos são feitas pelas Juntas Eleitorais Departamentais, compostas, em cada Departamento, por 5 membros escolhidos pela Corte Eleitoral, e pelas Comissões Receptoras de Votos, designadas pelas Juntas Eleitorais Departamentais. A administração das atividades eleitorais no período que medeia as eleições é feita pelo Escritório Nacional e pelos Escritórios Departamentais Eleitorais, subordinados à Corte Eleitoral.

Na Argentina, existe uma separação parcial entre a atividade jurisdicional e a administrativa. A Câmara Nacional Eleitoral,

composta por três juizes, nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado, atua como segunda instância dos feitos eleitorais, que são decididos, em primeira instância, pelos juizes eleitorais. Esses juizes, um em cada província e na Capital Federal, são magistrados federais de carreira designados para atuar no campo eleitoral. A Câmara Nacional Eleitoral é, também, responsável pelo Registro Nacional de Eleitores, por intermediário dos juizes eleitorais, pela coordenação das Juntas Nacionais Eleitorais, encarregadas da recepção e contagem dos votos em cada província e na Capital Federal. Cabe, entretanto, à Direção Nacional Eleitoral, órgão do Ministério do Interior, prover a infra-estrutura para as eleições. As eleições provinciais e locais, por sua vez, são regulamentadas em cada província.

Nos Estados Unidos, a administração das eleições, mesmo as federais, é considerada matéria de responsabilidade dos Estados. Há uma grande diversidade em seu desenho, refletindo a forte característica federativa daquela nação. Como regra, cada Estado possui um administrador chefe das eleições, normalmente o respectivo Secretário de Estado. A coleta e contagem dos votos cabem aos condados que, em geral, usam a estrutura dos Estados para fazer isso. O contencioso eleitoral cabe aos tribunais ordinários federais e não há nenhuma especialização na área jurisdicional. O Congresso, entretanto, permanece como juiz último da verificação dos poderes. Existe, ainda, a Comissão Federal de Eleições – FEC, encarregada de gerir o financiamento público federal das eleições, composta de seis membros nomeados pelo Presidente e aprovados pelo Senado, com mandato de seis anos, renovado um terço a cada dois anos. Essa Comissão, muitas vezes, presta assessoria aos Estados em matéria de financiamento eleitoral.

Na Alemanha, a administração do processo eleitoral cabe ao Diretor Eleitoral Federal e à Comissão Eleitoral Federal. O Di-

retor Eleitoral Federal é nomeado pelo Ministro do Interior e escolhe os outros seis membros da Comissão Eleitoral Federal. Há, em cada Estado, um Diretor Eleitoral Estadual e uma Comissão Eleitoral Estadual, e, em cada Distrito, um Diretor Eleitoral e uma Comissão Eleitoral Distrital, escolhidos pelos Governos Estaduais. A recepção dos votos é feita pela Mesa Eleitoral, normalmente escolhida pelos Municípios. O contencioso eleitoral é decidido pela Corte Constitucional Federal, sendo que o Parlamento é, em última instância, o juiz da qualificação dos eleitos, no caso das eleições federais.

Na Itália, a administração eleitoral é feita a partir dos governos locais ou comunais, encarregados do recrutamento eleitoral, havendo, junto a cada comuna uma comissão composta por representantes políticos locais que fiscaliza essa ação. Essa fiscalização é também feita pela Junta Comunal. Os trabalhos de recepção e contagem dos votos são feitos pela Comissão Eleitoral Comunal, fiscalizada pela Comissão Eleitoral Circunscricional, presidida sempre por um magistrado, o Presidente da Corte de Apelação. O contencioso é decidido pelas Cortes de Apelação, em primeira instância, e pelo Tribunal de Cassação, não havendo justiça especializada em matéria eleitoral. Nas eleições para o Parlamento, esse órgão é, em última instância, o juiz da qualificação dos eleitos.

Na França, cabe às prefeituras (*mairies*) a administração das eleições, desde a elaboração das listas eleitorais até a recepção e processamento dos votos. A correção das listas é checada mediante um fichário geral de eleitores elaborado pelo Instituto Nacional da Estatística e dos Estudos Econômicos. O Governo Nacional é responsável, entretanto, pelas despesas decorrentes do processo eleitoral. A atividade jurisdicional, em senso estrito, cabe ao juiz da eleição e, em segunda instância, à Corte de Cassação, sendo, entretanto, o Conselho Constitucional, composto por nove membros, três escolhidos pelo Presidente da República, três pelo Presidente da Assembléia Nacional e

três pelo Presidente do Senado, encarregado de decidir, em última instância, sobre a qualificação dos eleitos, nas eleições para o parlamento.

Na Finlândia, a administração do processo eleitoral está a cargo do Ministério da Justiça. Cada circunscrição eleitoral conta com uma Comissão Eleitoral Distrital, encarregada de homologar as listas de candidatos elaboradas pelos partidos políticos. A estrutura ainda conta com uma Comissão Eleitoral em cada Município e com as mesas eleitorais. O contencioso eleitoral é decidido pelo Poder Judiciário, inexistindo justiça eleitoral especializada.

Vê-se, daí, o caráter *sui generis* de nossa Justiça Eleitoral. Há, nesse ponto, dois aspectos que devem ser destacados. Em primeiro lugar, diferentemente da grande maioria das democracias, no Brasil, os partidos políticos estão alijados da organização do processo eleitoral e, em segundo, diversamente, das demais federações, no Brasil, cabe a um órgão federal o disciplinamento e a organização das eleições locais e regionais.

Ambas as questões são explicáveis pela nossa história eleitoral e pela forma como se deu a transição, nos anos 1930, de um sistema eleitoral absolutamente não democrático para um com um mínimo de confiabilidade e explicam a reação conformista, após o choque inicial, dos políticos e dos partidos políticos à decisão da verticalização das coligações referida no início deste trabalho.

Efetivamente, o processo de transição teve lugar com uma tônica anti-política e anti-partidária, buscando, efetivamente, afastar os políticos da gestão do sistema eleitoral e entregá-la a um órgão supostamente neutro e o mais distante possível de seu objeto. Ou seja, no Brasil, a implantação de um sistema eleitoral democrático se caracterizou não pelo amadurecimento do sistema político-partidário, mas pela desconfiança sobre este.

Esse início marcou tão profundamente a nossa história política que a desconfiança e

as soluções pelo alto têm marcado todas as tentativas de reforma política que o País tem assistido desde então e dificultado o amadurecimento e a autonomização de nosso sistema partidário.

A opção tem sido sempre a de, quando se chega a alguma questão polêmica em matéria eleitoral, transferir a decisão à Justiça Eleitoral. Como as questões polêmicas não são raras em matéria eleitoral, o espaço de atuação do juiz eleitoral acaba sendo extremamente amplo, muitas vezes dando caráter judicial ao processo eleitoral.

Aqui o problema é mesmo agravado quando se observa que a Justiça Eleitoral não tem estrutura própria, utilizando juizes *ad hoc*, quase sempre absolutamente desvinculados dos temas político-partidários, pela própria forma de organização do nosso Poder Judiciário, que, pelo menos em tese, tem como um dos seus princípios basilares essa desvinculação.

Essa despolitização do processo eleitoral não é, certamente, absolutamente negativa. São inegáveis diversos avanços na gestão de nossas eleições, hoje, de uma forma geral, justas e eficientes. Isso, entretanto, não afasta os problemas que a delegação a um órgão judicial de atividades político-administrativas traz.

Esse procedimento acaba sendo prejudicial tanto para a atividade eleitoral e político-partidária, quando se vê, desde a primeira instância e, muitas vezes de forma mais grave lá, a interferência do juiz no processo eleitoral, quando para o Poder Judiciário, que é levado a agir como Poder Executivo e Legislativo, extrapolando e assim prejudicando a sua competência jurisdicional.

Parece-nos ser o momento de se pensar em formas alternativas de organização do nosso processo eleitoral, dando, aos partidos políticos e aos parlamentos, maiores responsabilidades e precisando função jurisdicional do Poder Judiciário.

Anexo

Administração e contencioso eleitoral em países selecionados

PAÍS	ATIVIDADE ADMINISTRATIVA ELEITORAL	ATIVIDADE JURISDICIONAL ELEITORAL
Brasil	Cabe à Justiça Eleitoral, órgão do Poder Judiciário da União toda a administração do processo eleitoral, em todos os níveis, sem qualquer participação dos Poderes Legislativo e Executivo da União ou de qualquer órgão estadual, municipal ou do Distrito Federal.	O contencioso eleitoral é decidido pela Justiça Eleitoral, em seus três níveis: o juiz eleitoral, na primeira instância, o Tribunal Regional Eleitoral, em segunda instância e no nível estadual ou distrital, e o Tribunal Superior Eleitoral, em última instância e em nível nacional.
Alemanha	A administração do processo eleitoral cabe ao Diretor Eleitoral Federal e à Comissão Eleitoral Federal. O Diretor Eleitoral Federal é nomeado pelo Ministro do Interior e escolhe os outros seis membros da Comissão Eleitoral Federal. Há, em cada Estado, um Diretor Eleitoral Estadual e uma Comissão Eleitoral Estadual, e, em cada Distrito, um Diretor Eleitoral e uma Comissão Eleitoral Distrital, escolhidos pelos Governos Estaduais. A recepção dos votos é feita pela Mesa Eleitoral, normalmente escolhida pelos Municípios.	O contencioso eleitoral é decidido pela Corte Constitucional Federal, sendo que o Parlamento é, em última instância, o juiz da qualificação dos eleitos, no caso das eleições federais.
Argentina	A Câmara Nacional Eleitoral é responsável pelo Registro Nacional de Eleitores e, por intermediário dos juizes eleitorais, pela coordenação das Juntas Nacionais Eleitorais, encarregadas da recepção e contagem dos votos em cada província e na Capital Federal. Cabe, entretanto, à Direção Nacional Eleitoral, órgão do Ministério do Interior, prover a infraestrutura para as eleições. As eleições provinciais e locais, por sua vez, são regulamentadas em cada província.	A Câmara Nacional Eleitoral, composta por três juizes, nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado, atua como segunda instância dos feitos eleitorais, que são decididos, em primeira instância, pelos juizes eleitorais. Esses juizes, um em cada província e na Capital Federal, são magistrados federais de carreira designados para atuar no campo eleitoral
Chile	Exercida pelo Serviço Eleitoral, órgão autônomo, cujo Diretor é nomeado pelo Presidente da República, com aprovação do Senado	Compete ao Tribunal Qualificador Eleitoral composto de 3 juizes da corte suprema, 1 advogado e 1 ex-Presidente da Câmara dos Deputados ou do Senado. Existem, ainda, Tribunais Eleitorais Regionais em cada Região do País
Estados Unidos	A administração das eleições, mesmo as federais, é considerada matéria de responsabilidade dos Estados. Há uma grande diversidade em seu desenho, refletindo a forte característica federativa daquela nação. Como regra, cada Estado possui um administrador chefe das eleições, normalmente o respectivo Secretário de Estado. A coleta e contagem dos votos cabem aos condados que, via de regra, usam a estrutura dos Estados para fazer isso. Existe, ainda, a Comissão Federal de Eleições – FEC, encarregada de gerir o financiamento público federal das eleições, composta de seis membros nomeados pelo Presidente e aprovados pelo Senado, com mandato de seis anos, renovado um terço a cada dois anos. Essa Comissão, muitas vezes, presta assessoria aos Estados em matéria de financiamento eleitoral.	O contencioso eleitoral cabe aos tribunais ordinários federais e não há nenhuma especialização na área jurisdicional. O Congresso, entretanto, permanece como juiz último da verificação dos poderes.

PAÍS	ATIVIDADE ADMINISTRATIVA ELEITORAL	ATIVIDADE JURISDICIONAL ELEITORAL
Finlândia	A administração do processo eleitoral está a cargo do Ministério da Justiça. Cada circunscrição eleitoral conta com uma Comissão Eleitoral Distrital, encarregada de homologar as listas de candidatos elaborada pelos partidos políticos. A estrutura ainda conta com uma Comissão Eleitoral em cada Município e com as mesas eleitorais.	O contencioso eleitoral é decidido pelo Poder Judiciário, inexistindo justiça eleitoral especializada.
França	Cabe às prefeituras (<i>mairies</i>) a administração das eleições, desde a elaboração das listas eleitorais até a recepção e processamento dos votos. As correções das listas é checada mediante um fichário geral de eleitores elaborado pelo Instituto Nacional da Estatística e dos Estudos Econômicos. O Governo Nacional é responsável, entretanto, pelas despesas decorrentes do processo eleitoral	A atividade jurisdicional, em senso estrito, cabe ao juiz da eleição e, em segunda instância, à Corte de Cassação, sendo, entretanto, o Conselho Constitucional, composto por nove membros, três escolhidos pelo Presidente da República, três pelo Presidente da Assembléia Nacional e três pelo Presidente do Senado, encarregado de decidir, em última instância, sobre a qualificação dos eleitos, nas eleições para o parlamento.
Itália	A administração eleitoral é feita a partir dos governos locais ou comunais, encarregados do recrutamento eleitoral, havendo, junto a cada comuna, uma comissão composta por representantes políticos locais, que fiscaliza essa ação. Essa fiscalização é também feita pela Junta Comunal. Os trabalhos de recepção e contagem dos votos são feitos pela Comissão Eleitoral Comunal, fiscalizada pela Comissão Eleitoral Circunscricional, presidida sempre por um magistrado, o Presidente da Corte de Apelação.	O contencioso é decidido pelas Cortes de Apelação, em primeira instância, e pelo Tribunal de Cassação, não havendo justiça especializada em matéria eleitoral. Nas eleições para o Parlamento, esse órgão é, em última instância, o juiz da qualificação dos eleitos.
Uruguai	As tarefas de recepção e contagem dos votos são feitas pelas Juntas Eleitorais Departamentais, compostas, em cada Departamento, por 5 membros escolhidos pela Corte Eleitoral, e pelas Comissões Receptoras de Votos, designadas pelas Juntas Eleitorais Departamentais. A administração das atividades eleitorais no período que medeia as eleições é feita pelo Escritório Nacional e pelos Escritórios Departamentais Eleitorais, subordinados à Corte Eleitoral.	Compete à Corte Eleitoral, que, apesar de exercer as atividades jurisdicionais, não integra o Poder Judiciário. É um órgão autônomo, composto por 9 membros, 5 dos quais eleitos pelo Congresso por dois terços de votos e 4 indicados pelos partidos políticos, sendo 2 pelo que obteve o maior número de votos e 2 pelo seguinte na ordem de votação. Os membros da Corte Eleitoral não têm mandato, mas, normalmente, servem em períodos coincidentes com a legislatura.