

A JUSTIÇA ELEITORAL

Breve Apanhado Histórico, Estrutura Atual, Natureza e Noções da Competência

Henrique Neves da Silva

I – Breve Apanhado Histórico

Desde os primórdios da civilização, a intervenção do soberano estava presente na solução de conflitos. É atribuída a Hamurabi uma das primeiras regras escritas a respeito, conclui o fundador do Primeiro Império Babilônico:

Eu sou o governador guardião, em meu seio trago o povo das terras de Sumer e Acad. Em minha sabedoria eu os refreio para que o forte não oprima o fraco e para que seja feita justiça à viúva e ao órfão. Que cada homem oprimido compareça diante de mim, como rei que sou da justiça. Deixai ler a inscrição no meu monumento. Deixa-o atentar nas minhas ponderadas palavras. E possa o meu monumento iluminá-lo e possa ele compreender o seu caso. Possa ele folgar o coração, exclamando: Hamurabi é, na verdade, como um pai para o seu povo, estabeleceu a prosperidade para sempre e deu um governo puro à terra.

Nos dias a virem por todo tempo futuro, possa o rei que estiver no trono observar as palavras de justiça que eu tratei em meu monumento.¹

Essa concepção de justiça, normal na antiguidade, estava essencialmente relacionada com o exercício pelos soberanos do *poder divino*. José Cretella Júnior² informa que “o antigo império egípcio é dirigido pelo monarca absoluto, o Faraó, ‘porta do céu’, em cujas mãos está o destino do país. Neste período, o direito é a ordem do Faraó, expressão de um imperativo divino. Justo é ‘aquilo que o rei ama’, injusto é ‘aquilo que rei repele’. Não há leis. Lei é o que o chefe determina. Não há também responsabilidade, porque ‘o rei não erra’ (*The King can do no wrong*). O rei estabelece em cada caso o justo, de acordo com a sua vontade e com as circunstâncias”.

Sócrates, Platão e Aristóteles, na Grécia antiga, representaram o berço da filosofia do direito e influenciaram as mais diversas correntes filosóficas. Dos ensinamentos deles podem ser extraídas as primeiras noções de isonomia. Aristóteles contribui para a formação

¹ Código de Hamurabi – Código de Manu (Livros Oitavo e Nono) – Lei das XII Tábuas. 2 ed. Ed. Edipro, 2002. págs. 39/40.

² CRETELLA JÚNIOR, José. Curso de Filosofia do Direito, 7ª ed., Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2001, pág. 90.

da teoria da justiça. Foi o primeiro a identificar a necessidade de o juiz adequar a regra ao caso concreto, afirmando que *“quando a coisa é indefinida, a regra também é indefinida, como a régua de chumbo usada para ajustar as molduras lésbicas: a régua adapta-se à forma de pedra e não é rígida, exatamente como o decreto se adapta aos fatos”*³.

As relações entre os particulares, nos primórdios, eram resolvidas pela autotutela. Assim, *“quem pretendesse alguma coisa que outrem o impedisse de obter haveria de, com sua própria força e na medida dela, tratar de conseguir, por si mesmo, a satisfação de sua pretensão”*⁴.

Com o passar dos séculos, o processo surgiu como forma de solução de conflitos. O Estado passou a agir como árbitro, exercendo a jurisdição com a finalidade magna de pacificação da sociedade. A figura divina do rei foi substituída pela do sacerdote. Em seguida, surgiu o pretor. Primeiro como responsável pela elaboração de regras e a indicação de árbitro para decidir sobre a aplicação destas. Depois, em segundo momento, o próprio pretor assumiu a responsabilidade pela aplicação da regra. Julgava os casos que lhe eram apresentados e impunha, com a força do Estado, a sua decisão. A partir de então, surge o poder estatal de solucionar os conflitos e submeter os cidadãos, com meios coercitivos, à decisão adotada.

Tal poder, com a evolução histórica, passa das mãos dos pretores para as dos magistrados, que eram escolhidos, de acordo com o período histórico, por: indicação, mediante pagamento de um censo; sorteio; eleição, ou tantas outras formas.

Paralelamente, com o surgimento e a evolução da sociedade democrática passam a existir as eleições para aferição da vontade do seletivo grupo de pessoas que eram consideradas aptas a votar. Nasceram, em consequência, as primeiras noções de direito eleitoral, que estabeleciam não somente as regras para a realização das eleições, mas também os critérios de elegibilidade e, em segundo momento, as inelegibilidades.

Reinhold Zippelius faz, em sua obra *Teoria Geral do Estado*⁵, importantes registros históricos sobre a evolução do sufrágio em diversas nações. O autor lembra que, nos condados da Inglaterra, em 1429, somente contavam com direito ao voto as pessoas que

³ *Ética a Nicômaco*. Tradução Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2007.

⁴ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 19 ed. Malheiros. pág. 21.

⁵ ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoria Geral do Estado*, 3ª ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbekian, 1997, págs. 255 e segs.

possuíam rendimentos anuais mínimos de 40 xelins. Com isso, até a lei de reforma de 1832, somente 5% da população tinha direito ao voto. Na França, com a Revolução de 1791, formou-se o ideal de que todos cidadãos teriam o direito de participar na formação da vontade geral, o que inclusive está consubstanciado no artigo 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. O exercício do voto, contudo, era condicionado ao pagamento de impostos de determinado montante, excluindo-se o voto dos “domésticos”. Essas restrições foram suprimidas pela Constituição Francesa de 1793, que manteve apenas a restrição ao voto das mulheres. Na Alemanha, a Lei Eleitoral de 1869 garantiu o voto a todos cidadãos nacionais masculinos com 25 anos completos.

Em Portugal, as Ordenações Manuelinas, no título XLV, tratavam de “*que modo fe fará a eleição dos juizes, e Vereadores, e outros officiaes*”. As mesmas disposições foram repetidas nas Ordenações Filipinas, no título LXVII, do livro I. Pelo Alvará de 12 de setembro de 1611, o Rei Filipe II – O Piedoso – declarou “*a forma de fazer as eleições de Juizes e Procuradores*”, salientando: “*que eu sou informado, assi por queixas, que a mim vem, como por pessoas zelosas do serviço de Deos e meu, e do bem público, quietação e bom governo das Villas e Lugares deste Reino, cujas eleições de Juizes e Officiaes das Camaras não vem a mim, para as apurar dos muitos sobornos e deseordens, que há nas taes eleições, de que procedem grandes inquietações; e se mettem ordinariamente no governo das terras pessoas incapazes, e que não tem partes e qualidades para servirem*”.

No Brasil, Walter Costa Porto lembra que, antes de 1822, conhecia-se apenas as eleições para os Conselhos ou Câmaras que, em alguns casos, recebiam o título de “Senado da Câmara”⁶. Na fase colonial também existiam eleições para governanças locais, que foram realizadas até a Independência. A primeira de que se tem notícia aconteceu em 1532, para eleger o Conselho Municipal da Vila de São Vicente/SP. Em 1821, foram realizadas eleições gerais para escolher os deputados que iriam representar o Brasil nas Cortes de Lisboa. Durante esse período, as únicas condições exigidas ao eleitor eram a idade limite de 25 anos e residência e domicílio na circunscrição.

Em 19 de junho de 1822, foi elaborada, por D. Pedro I, a primeira lei eleitoral brasileira. O Decreto Real n. 3 determinava “*convocar uma Assembléa Geral Constituinte e Legislativa composta de Deputados das Províncias do Brazil*”. As eleições, em dois graus,

⁶ PORTO, Walter Costa, O Voto no Brasil, 2ª ed., Rio de Janeiro, Ed. Topbooks, 2002, pág. 11.

consistiam na participação direta do povo de cada uma das freguesias que se reuniam para eleger os *eleitores* que nomeariam os *deputados*. As eleições das freguesias eram presididas pela Presidência das Câmaras, com a assistência dos párocos, e se realizavam nas igrejas, sempre precedidas de missa religiosa.

Em 1824 foi instituído o alistamento prévio para as eleições gerais e provinciais, com a instalação de mesas eleitorais e a proibição do voto por procuração. A mesa receptora, responsável pela coleta dos votos, era formada pelo juiz de paz do distrito (presidente), o pároco (escrutinador), dois secretários e dois escrutinadores.

A Constituição de 1824 dedicou capítulo exclusivo para regular as eleições. No início deste, o artigo 90 previa:

As nomeações dos Deputados e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Províncias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os eleitores de Província, e estes os Representantes da Nação, e Província.

Entretanto, nem todos podiam votar, o artigo 92 da Constituição de 1824 excluía o voto: (i) dos menores de 25 anos, com exceção dos casados, oficiais militares, bacharéis formados e clérigos das ordens sacras que podiam votar a partir dos 21 anos; (ii) dos filhos de família que estivessem na companhia de seus pais, salvo se servirem ofícios públicos; (iii) dos criados, com exceção dos guarda-livros, criados da casa real de galão branco, e os administradores de fazendas rurais e fábricas; (iv) dos religiosos e quaisquer que vivam em comunidade claustral; (v) dos que não tiverem renda líquida anual de cem mil réis, por bens de raiz, indústria, comércio e emprego.

Em 1846 surgiu a primeira lei eleitoral efetivamente votada pelo Poder Legislativo – a Lei nº 387, de 19 de agosto. A norma regulamentava as eleições do Império no Brasil e determinava criação de junta de qualificação nos municípios, presidida pelo juiz de paz, a qual seria encarregada de formar a lista geral dos cidadãos com direito a voto. Isso se dava mediante a convocação dos cidadãos para se reunirem no Consistório, na Igreja Matriz, ou em outro edifício designado. Aqueles que fossem qualificados passavam à condição de votantes. No dia designado, perante a mesa paroquial, os votantes escolhiam os

eleitores. Esses se reuniam em colégios eleitorais, sob a presidência interina do Presidente da Assembléia Paroquial, para eleger os deputados e senadores.

Em 1855, D. Pedro II assinou o decreto elaborado pela Assembléia Geral Legislativa, que dividia o país em distritos ou círculos, de acordo com o número de deputados.

Com a Lei do Terço⁷, de 1875, os juízes passaram a exercer o papel de fiscalização das eleições. Nos termos do § 2, do artigo 1º, do Decreto 2.675, de 1875, “*para verificar e apurar os trabalhos das Juntas parochiaes, contituir-se-ha na séde de cada municipio uma Junta municipal composta do Juiz Municipal ou substituto do Juiz de Direito, como Presidente, e de dous membros eleitos pelos Vereadores da Camara, em cédulas contendo um só nome. No mesmo acto e do mesmo modo serão eleitos dous substitutos*”. Às Juntas Municipais, por sua vez, além das demais atribuições, competia “*ouvir e decidir, com recurso necessario para o Juiz de Direito, todas as queixas, denuncias e reclamações que versarem sobre a regularidade dos trabalhos das Juntas parochiaes, assim como tomar conhecimento ex-officio e com o mesmo recurso, de quaesquer irregularidades, vicios, ou nullidades que descobrir no processo dos trabalhos das Juntas parochiaes*” (§ 11, 4º).

A efetividade das decisões judiciais também estava contemplada: “§ 18. *Os recursos interpostos sobre a qualificação serão decididos pelo Juiz de Direito, em despachos fundamentados, no prazo improrrogável de trinta dias. A decisão produzirá desde logo todos os seus effeitos*”.

A participação do juiz no processo eleitoral, contudo, não foi suficiente. Exigiam-se eleições direitas. Diante das fraudes e da pressão popular, o Conselheiro Saraiva – a quem o Imperador D. Pedro II conferiu amplos poderes – encomendou a Rui Barbosa projeto de lei prevendo as primeiras eleições diretas do Brasil.

Rui Barbosa, citado por Costa Porto⁸, dizia que o que se esperava pelo projeto de lei era excluir das eleições gerais “*o capanga, o cacetista, o biju, o xenxém, o bem-te-vi, o morte certa, o cá-te-espero, o mendigo, o fósforo, o analfabeto, o escravo, todos esses*

⁷ – Essa denominação da norma decorre do fato de o eleitor votar em tantos nomes quanto correspondessem aos dois terços do número total para a província. Assim, por exemplo, o eleitor de Minas, que tinha 20 deputados, votava em apenas 14 nomes.

⁸ Ob. Cit., pág. 100.

produtos da larga miséria social, para abrir margem ao patriotismo, à ilustração, à independência, à fortuna, à experiência”.

Em 9 de janeiro de 1881, D. Pedro II sancionou o Decreto 3.029, que passou a ser conhecido como a “Lei Saraiva”, introduzindo a primeira forma do título eleitoral. O alistamento dos eleitores era preparado, em cada termo, pelo respectivo juiz municipal, e definitivamente organizado por comarcas pelos juízes de direito destas (art. 6º). Os registros eram feitos em livros fornecidos pelas Câmaras Municipais, abertos e encerrados pelos juízes de direito ou municipais, os quais numeravam e rubricavam as folhas (art. 6º, § 12). Desses livros eram extraídos os títulos que deviam conter, *“além da indicação da provincia, comarca, municipio, parochia, districto de paz e quarteirão, o nome, idade, filiação, estado, profissão, domicilio e renda do eleitor, salvas as excepções do art. 4º, a circumstancia de saber ou não ler e escrever, e o numero e data do alistamento”* (art. 6º, § 14). Os títulos eram entregues aos próprios eleitores, que os assinavam perante o juiz municipal ou o juiz de direito, *“sendo admittido a assignar pelo eleitor, que não souber ou não puder escrever, outro por elle indicado”* (art. 6º, § 15). Mas, somente no primeiro alistamento, os que não sabiam escrever poderiam se alistar, pois nas revisões seguintes eram incluídos apenas *“os cidadãos que requererem e provarem ter adquirido as qualidades de eleitor de conformidade com esta lei, e souberem ler e escrever”* (art. 8º, II).

A Constituição de 1891 encampou a ideia das eleições diretas, prevendo no artigo 47 que o Presidente e o Vice-Presidente da República seriam eleitos por sufrágio direto da nação e maioria absoluta de votos, e que eram *“inelegíveis, para os cargos de Presidente e Vice-Presidente os parentes consangüíneos e afins, nos 1º e 2º graus, do Presidente ou Vice-Presidente, que se achar em exercício no momento da eleição ou que o tenha deixado até seis meses antes”*.

Carlos Maximiliano, ao comentar o texto constitucional de então, identificou a razão de ser da inelegibilidade por parentesco:

Para evitar o estabelecimento de oligarchias, o código supremo proíbe que se elejam, para os lugares de Chefe de Estado ou de sucessor eventual do mesmo, os parentes consangüíneos ou affins, no primeiro e segundo graus, do Presidente ou Vice-Presidente que se achar em exercício no dia de se recolherem os suffragios, ou que o tenha deixado até seis mezes antes.⁹

⁹ MAXIMILIANO, Carlos. Comentários à Constituição Brasileira, Edição da Livraria do Globo, 1929, pág. 538.

A Constituição de 1891 não indicou a participação dos juízes no processo eleitoral, estabelecendo que esta deveria ser regulada por lei ordinária (art. 47, § 3º). Ora, como se depreende do rápido relato histórico, as eleições até o século XIX eram realizadas sem a participação do Poder Judiciário. Paulatinamente, contudo, o sistema passou a ter uma intervenção maior, principalmente em face das contestações que surgiam dos pleitos eleitorais. As decisões tomadas pelas mesas paroquiais e pelos órgãos responsáveis pela realização das eleições passaram a ser submetidas, em grau de recurso, aos juízes de direito, que, com a neutralidade que lhes é peculiar, teriam condições de solucionar os conflitos sem as paixões que sempre estão presentes nas eleições.

Com essa ideia, ainda sob a égide da Constituição de 1891 – que não previa a existência da Justiça Eleitoral –, João C. da Rocha Cabral, Assis Brasil e Mário Pinto Selva elaboraram o anteprojeto do Código Eleitoral de 1932 (Decreto 21.076, de 24.2.1932). A norma claramente dispunha no artigo 5º: “*É instituída a Justiça Eleitoral, com funções contenciosas e administrativas*”.

O modelo inicialmente idealizado é aquele que até hoje vige: um Tribunal Superior, tribunais regionais em todos os estados, Distrito Federal e territórios; e juízes eleitorais nas comarcas, distritos ou termos judiciários.

O Tribunal Superior era composto de oito membros efetivos e oito substitutos, sendo o seu Presidente o Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal. Os demais membros eram designados por sorteio (dois efetivos e dois substitutos, dentre os ministros do Supremo Tribunal Federal; e dois efetivos e dois substitutos, dentre os desembargadores da Corte de Apelação do Distrito Federal) ou por escolha do Chefe do Governo Provisório (três efetivos e quatro substitutos dentre 15 cidadãos, propostos pelo Supremo Tribunal Federal).

Somente podiam ser escolhidos membros do Tribunal os cidadãos que reunissem os seguintes requisitos: notável saber jurídico e idoneidade moral; não ser funcionário demissível *ad nutum*; não fazer parte da administração de sociedade ou empresa que tenha contrato com os poderes públicos, ou goze, mediante concessão, de isenções, favores ou privilégios; ser domiciliado na sede do Tribunal.

O sistema adotado no Código de 1932 teve por inspiração a Constituição Tchecoslovaca de 1918 (art. 18) e a lei eleitoral daquele Estado, de 1920, ambas influenciadas por Kelsen. Criou-se, assim, um tribunal específico a quem, além da realização eleitoral, cabia dirimir, objetiva e imparcialmente, os litígios eleitorais, reprimindo as deturpações e propiciando a pureza do voto. Manoel Gonçalves Ferreira Filho ensina que *“veio a justiça eleitoral realizar em bases imparciais e honestas, seja o alistamento dos eleitores, seja a apuração das eleições e a diplomação dos eleitos. Não se poder dizer que sua simples criação ‘fez vestal da Messalina’, mas indiscutivelmente deu seriedade aos pleitos. Não acabou com a fraude, mas a reprimiu, reduzindo-a bastante”*¹⁰.

A previsão constitucional, contudo, somente ocorreu na Carta de 1934, quando, nos artigos 82 e seguintes, foi prevista a figura da Justiça Eleitoral, à qual era reconhecida a *“competência privativa para o processo das eleições federaes, estaduais e municipais”* (art. 83), cabendo-lhe: organizar a divisão eleitoral da união, dos estados, do Distrito Federal e dos territórios, que só poderia ser alterada a cada cinco anos; fazer o alistamento dos eleitores; adotar e propor providências para que as eleições se realizem no tempo e modo determinados pela lei; fixar a data das eleições, dentro dos períodos estipulados; resolver as arguições de inelegibilidade e incompatibilidade; conceder *habeas corpus* e mandado de segurança em matéria eleitoral; processar a apuração dos sufrágios e proclamar os eleitos; decretar a perda do mandato nos casos especificados.

A Constituição de 1934 não estabeleceu o número de membros do Tribunal Superior da Justiça Eleitoral, dizendo apenas que a Corte deveria ser composta: por um terço, sorteado entre os Ministros do Supremo Tribunal; outro terço, sorteado entre os Desembargadores do Distrito Federal; e o terço restante nomeado pelo presidente da República, dentre seis cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados pela Corte Suprema, e que não sejam incompatíveis por lei (art. 82, § 2º).

Pontes de Miranda, ao comentar a criação da Justiça Eleitoral, anotava que *“o aparelho judicial que se criou pode, se as leis ordinárias cortarem deliberadamente os meios de fraude e de corrupção, assegurar eleições memoráveis”*¹¹. Também destacou que:

¹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, Curso de Direito Constitucional. 35. ed., Saraiva, 2009, pág. 259.

¹¹ MIRANDA, Pontes, Comentários à Constituição de 1946, Rio de Janeiro, Henrique Cahen Editor, pág. 297.

A Justiça Eleitoral, criação constitucional de 1934, teve por fito a despoliticização do diploma eleitoral. Havia a tendência, na ocasião dos reconhecimentos de deputados e senadores, para se reconhecerem os deputados e senadores pelo número de votos dos diplomados de cada partido, ou coligação, sem se atender à verdade eleitoral, isto é, ao cômputo do voto dos eleitores. Não importavam trinta mil votos contra três mil votos ou menos, se o candidato dispunha de força política, quase sempre só das “simpatias do catete.”¹²

Assim, com a criação da Justiça Eleitoral, toda matéria inerente às eleições, desde o cadastramento dos eleitores e da aferição dos candidatos até a apuração e divulgação dos resultados, passou a ser realizada pelo órgão judiciário que desempenhava funções administrativas e julgava os processos do contencioso eleitoral.

Todavia, no mesmo ano daquela constituição, Getúlio Vargas foi eleito e, em 1937, anunciou pelo rádio a “nova ordem” do país e outorgou nova constituição. A Justiça Eleitoral foi extinta. Os partidos políticos foram abolidos. As eleições livres suspensas. A escolha do Presidente da República passou a ser feita de forma indireta, com mandato de seis anos.

Somente em 1945, diante das pressões sofridas e no caso do Estado Novo, o Decreto-Lei 7.586/45 – a Lei Agamenon¹³ – restabeleceu a Justiça Eleitoral, regulando em todo país o alistamento eleitoral e as eleições.

A Lei Agamenon apresentou, entre outras novidades, o monopólio das candidaturas pelos partidos políticos: “*Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos*” (art. 39). Vale registrar que até então a legislação previa a possibilidade de candidatos serem lançados por partidos políticos. Assim o é até hoje, como dispõe o inciso V do § 3º do atual artigo 14 da Constituição da República.

A estrutura inicialmente idealizada da Justiça Eleitoral foi mantida prevendo-se, além das instâncias regionais e da superior, as juntas eleitorais e os juízos eleitorais nas capitais, comarcas, termos e distritos. O Tribunal Superior Eleitoral passou a ser composto por apenas cinco membros: o Presidente do Supremo Tribunal Federal (Presidente); um ministro do Supremo Tribunal Federal (Vice-Presidente), escolhido pelo Presidente do TSE; o

¹² Ob. Cit., pág. 302.

¹³ Agamenon Magalhães era o Ministro da Justiça, responsável pela elaboração da Lei.

Presidente do Tribunal de Apelação do Distrito Federal; um Desembargador do Tribunal de Apelação do Distrito Federal; e um jurista de notável saber e reputação ilibada. Os dois últimos também escolhidos pelo Presidente do TSE.

Com a eleição de Eurico Gaspar Dutra e a convocação da Assembléia Constituinte de 1945, a Carta do ano seguinte restabeleceu a previsão constitucional da Justiça Eleitoral. O Tribunal Superior Eleitoral passou a ser composto: *“(I) mediante a eleição em escrutínio secreto: de dois juízes escolhidos pelo Supremo Tribunal Federal, dentre os seus Ministros; de dois juízes escolhidos pelo Tribunal Federal de Recursos, dentre os seus juízes; de um juiz escolhido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal, dentre os seus Desembargadores; (II) por nomeação do Presidente da República, de dois dentre seis cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, que não sejam incompatíveis por lei, indicados pelo Supremo Tribunal Federal”* (CF, art. 110).

O Código de 1945 não teve grandes alterações durante sua vigência, pois rapidamente foi substituído pelo de 1950 (Lei 1.164, de 24 de julho de 1950), que reproduziu a composição prevista na Constituição de 1946, acrescentando que a nomeação não podia recair em cidadão *“que ocupe cargo público de que possa ser demitido ad nutum, que seja diretor, proprietário ou sócio de empresa beneficiada com privilégio, isenção ou favor em virtude de contrato com a administração pública, ou que exerça mandato de caráter político, federal, estadual ou municipal”* (art. 10, § 5º).

A estrutura organizacional da Justiça Eleitoral foi inicialmente mantida pelo Código Eleitoral de 1965 (Lei 4.737, de 15 de julho de 1965) e pela Constituição de 1967. Entretanto, a Emenda Constitucional 1, de 1969, modificou a composição do Tribunal, que passou a não mais contar com o membro oriundo do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, sendo elevado o número de Ministros do Supremo Tribunal Federal para três. Além disso, os *cidadãos* de notório saber jurídico e reputação ilibada foram substituídos pelos *advogados* de iguais condições.

No âmbito do Código Eleitoral, sem alterar o número de membros do Tribunal, os critérios de escolha dos membros do Tribunal Superior Eleitoral foram alterados pela Lei 4.961, de 1966 (a nomeação dos juristas deveria ser realizada pelo Presidente da República em 30 dias contados do recebimento da lista encaminhada pelo Supremo Tribunal, da qual

não poderiam constar nomes de magistrados aposentados ou membro do Ministério Público); pelo Decreto-Lei 441, de 1969 (que manteve a restrição aos juízes aposentados e membros do Ministério Público); e, finalmente, pela Lei 7.191/84, que, simplificando o texto, não restringiu a escolha dos advogados senão aos critérios de parentesco e exercício de cargo ou função, como anteriormente já existia.

II. Estrutura atual

A Constituição de 1988 manteve a estrutura da Justiça Eleitoral, especificando como órgãos (art. 118): “*I – o Tribunal Superior Eleitoral; II – os Tribunais Regionais Eleitorais; III – os Juízes Eleitorais; e, IV – as Juntas Eleitorais*”.

Manteve-se, assim, a pirâmide hierárquica idealizada no modelo de 1934. No ápice, o Tribunal Superior Eleitoral; no corpo, os tribunais regionais eleitorais; e, na base, os juízes eleitorais. As juntas eleitorais, órgãos temporários criados para apurar as eleições, com a adoção dos sistemas informatizados de eleições, tiveram seus trabalhos reduzidos de forma significativa.

A Constituição de 1988 também previu, no seu artigo 121, que “*Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais*”.

Até hoje, quando se chega perto dos 22 anos da elaboração da Constituição de 1988, o Poder Legislativo não editou a lei complementar prevista na Carta da República. Daí se tem afirmado que “*a matéria relativa à organização dos tribunais eleitorais, disciplinada no código eleitoral, foi recepcionada, com força de lei complementar, pela vigente constituição*”¹⁴.

A omissão legislativa só não traz maiores complicações porque, como assinalou o eminente Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento do Mandado de Segurança 1.501, “*é axiomático que não há inconstitucionalidade formal superveniente, de modo que sempre se tem entendido que a norma ordinária e anterior à Constituição, que tenha reservado a*

¹⁴ RESPE 12.641, rel. Min. Costa Leite, DJ 29.3.96. No mesmo sentido: MC 14.150, rel. Min. Torquato Jardim, DJ 8.9.94; CTA 13.0005, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 6.12.92

matéria à legislação complementar, com a força desta pode ser recebida pela ordem nova, se, substancialmente, com ela não for compatível. Por isso, até que sobrevenha a lei complementar prevista no art. 121 CF, continuamos observando, como parâmetro de competência deste Tribunal e dos demais órgãos da Justiça Eleitoral, a disciplina do C. Eleit. a respeito”¹⁵.

O Código atual – Lei 4.737, de 15 de julho de 1965 – organiza a Justiça Eleitoral em sua segunda parte, especificando os órgãos da Justiça Eleitoral (tal como previsto na Constituição de 1988) e regulando as atribuições e competências de cada um. A composição dos tribunais eleitorais, apesar do disposto no Código Eleitoral, encontra-se regulada pela própria Constituição Federal, nos seus artigos 119 e 120, que estabelecem:

Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo¹⁶, de sete membros, escolhidos:

I - mediante eleição, pelo voto secreto:

a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal;

b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça;

II - por nomeação do Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e o Corregedor Eleitoral dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Art. 120. Haverá um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado e no Distrito Federal.

§ 1º - Os Tribunais Regionais Eleitorais compor-se-ão:

I - mediante eleição, pelo voto secreto:

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

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

II - de um juiz do Tribunal Regional Federal com sede na Capital do Estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de juiz federal, escolhido, em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal respectivo;

III – por nomeação, pelo Presidente da República, de dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça.

¹⁵ Acórdão 12.165, rel. Min. Américo Luz, DJ 6.5.92.

¹⁶ A locução “no mínimo” contida no *caput* do artigo 119 é desafiadora. Se o próprio texto constitucional, em seguida, estabelece o número de integrantes do Tribunal de acordo com a origem (STF, STJ e advogados), como seria possível conceber a existência de outro número de membros?

Em relação aos juízes eleitorais, o Código Eleitoral estabelece, no artigo 32, que cabe a jurisdição de cada uma das zonas eleitorais a um juiz de direito em efetivo exercício, e, na falta deste, ao seu substituto legal que goze das prerrogativas constitucionais. Cabe ao tribunal regional indicar os titulares no caso da existência de mais de uma vara.

Dois aspectos da Justiça Eleitoral merecem destaque.

O primeiro diz respeito à composição eclética dos tribunais eleitorais, que são formados por membros de outros tribunais e por cidadãos (advogados) indicados pelo Poder Judiciário e nomeados pelo Presidente da República.

A concepção do modelo atual é inspirada, como já dito, na de 1934, com adaptações decorrentes da criação do Superior Tribunal de Justiça em 1988. Pontes de Miranda¹⁷, examinando a composição do Tribunal Superior Eleitoral estabelecida pela Constituição de 1946, asseverava:

Compósita, como é, a organização do Tribunal Superior Eleitoral, vê-se bem que o legislador constituinte prosseguiu na política legislativa constitucional de por em contacto mentalidades diferentes, com preponderância do elemento federal de juízes (dois Ministros do Supremo Tribunal Federal + dois juízes do Tribunal Federal de Recursos; contra, um Desembargador e dois “cidadãos” nas condições do art. 110, II).

O quadro atual também adota composição eclética. Essa “mistura” de origens permite – e é bom que assim seja – que as questões eleitorais sejam examinadas pelo Tribunal Superior Eleitoral por diversos prismas. Os temas são abordados com a experiência dos Guardiões da Constituição, aliado ao conhecimento dos responsáveis pela interpretação e uniformização da legislação infraconstitucional e, por fim, mas não menos importante, com a colaboração da visão dos advogados.

O segundo aspecto a ser registrado é que a formação da Justiça Eleitoral não é permanente. Dispõe o § 2º, do artigo 121, da Constituição Federal que “*os juízes dos tribunais*

¹⁷ MIRANDA, Pontes de., Comentários à Constituição de 1946, Rio de Janeiro, Henrique Cahen Editor, pág. 303

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”.

Com essa regra, evita-se a concentração contínua da atividade jurisdicional nas mesmas pessoas. Não há estagnação das ideias e a interpretação do direito eleitoral é costumeiramente oxigenada. A alternância no exercício da jurisdição eleitoral permite a perfeita adaptação da lição de Miguel Reale¹⁸ no sentido de que as normas valem em razão da realidade de que participam, adquirindo novos sentidos ou significados, mesmo quando mantidas inalteradas em suas estruturas formais.

A periodicidade dos juízes eleitorais, que podem exercer suas funções por dois biênios, não traduz, por outro lado, que a Justiça Eleitoral seja temporária. A ideia, igualmente, de que a Justiça Eleitoral somente é chamada para atuar no momento das eleições não traduz a realidade. Ela é permanente. Não há periodicidade para sua atuação.

É lógico que nos períodos próximos à eleição há maior atuação dessa justiça especializada. Mas, mesmo fora desses períodos, além dos feitos judiciais remanescentes que devem ser apreciados, os órgãos da Justiça Eleitoral continuam a exercer suas importantes funções administrativas, traduzidas na prática de diversos atos voltados ao aperfeiçoamento em busca do Estado Democrático de Direito.

A Justiça Eleitoral atua permanentemente, por exemplo, fora dos períodos de eleição ao promover: o registro dos novos eleitores; a manutenção do cadastro eleitoral; a emissão de títulos eleitorais; as anotações das filiações partidárias; o registro dos partidos políticos, das alterações de seus estatutos e diretórios; o desenvolvimento dos sistemas de votação; a análise da legislação eleitoral pelo método de consultas, e tantas outras atividades essenciais.

Por fim, cumpre uma palavra sobre o papel do Supremo Tribunal Federal nas questões eleitorais. A atividade da Corte Constitucional não está diretamente ligada aos procedimentos para a realização das eleições. Mas, cabendo-lhe a defesa e a guarda da Constituição, sempre que a matéria debatida em processos judiciais eleitorais envolver

¹⁸ REALE, Miguel; *Filosofia do Direito*, 19ª ed., São Paulo, Saraiva, 1982, p. 594

matéria constitucional, ficará aberta a via recursal para que – observados os pré-requisitos específicos do recurso cabível – o Supremo Tribunal Federal exerça sua jurisdição constitucional.

A presença de três ministros do Supremo Tribunal Federal no Tribunal Superior Eleitoral não os impede de – na qualidade de ministros do STF – apreciar as matérias que forem submetidas ao exame do Supremo (RISTF, art. 277, parágrafo único). Existe apenas, no Regimento Interno da Corte Suprema, a restrição, nos três meses que antecedem o pleito e no seguinte a sua realização, da distribuição de medidas liminares ao ministro que estiver ocupando a Presidência do TSE, ainda que preventivo (art. 67, 5º). Além disso, também é prevista a exclusão, se possível, da distribuição dos ministros que tenham atuado no TSE, nos casos de recurso extraordinário eleitoral, *habeas corpus* contra ato do TSE ou recurso em *habeas corpus* negado pelo mesmo Tribunal (art. 77, parágrafo único, combinado com o art. 277, parágrafo único).

No Brasil, como os principais fundamentos do direito eleitoral encontram sede constitucional, não é raro que feitos judiciais eleitorais cheguem à análise do Supremo Tribunal Federal para se verificar, por exemplo, questões relativas às inelegibilidades previstas no artigo 14 da Constituição Federal.

II – Natureza e Jurisdição

A Justiça Eleitoral brasileira, como visto, foi criada para fazer frente à necessidade de as eleições serem realizadas em ambiente neutro, sem a contaminação natural do processo de escolha do poder pelos seus detentores. Entregou-se a órgão do Poder Judiciário, especialmente criado para este fim, a missão de realizar todas as tarefas relacionadas ao *processo eleitoral* e, ao mesmo tempo, exercer a competência para julgar as *lides eleitorais*.

Ou seja, a legislação eleitoral, como afirmou o eminente Ministro Maurício Corrêa, “é editada para reger todo o processo eleitoral, desde a fase de escolha dos

*candidatos nas convenções partidárias até os atos finais do pleito que culminam com a diplomação dos eleitos”.*¹⁹

É comum, contudo, que a expressão “processo eleitoral” seja confundida com os procedimentos jurisdicionais, sobre os quais a Justiça Eleitoral exerce sua jurisdição. Entretanto, a Constituição Federal, no seu artigo 16, ao estabelecer o princípio da anterioridade da lei eleitoral, utiliza tal expressão para definir os procedimentos administrativos que regem as eleições. Com a mesma conotação, o Código Eleitoral dispõe, por exemplo, que os mesários devem substituir os presidentes de mesa, *“de modo que haja sempre quem responda pessoalmente pela ordem e regularidade do processo eleitoral”* (Código Eleitoral, art. 123).

Ao apreciar a constitucionalidade das instruções do Tribunal Superior Eleitoral para as eleições de 2006, quando foram incluídas as normas decorrentes da Lei 11.300, editada naquele mesmo ano, o eminente Ministro Ricardo Lewandowski assentou em seu voto que: *“o processo eleitoral, com efeito, numa democracia, deriva sua legitimidade de um conjunto de procedimentos aperfeiçoados de tempos e tempos, que se destinam a evitar, o tanto quanto possível, a ocorrência de deformações e desequilíbrios, conferindo a mais ampla credibilidade ao seu resultado final”*²⁰. Mais adiante, sobre o alcance do princípio da anterioridade eleitoral, resumiu que *“só se pode cogitar de comprometimento do princípio da anterioridade, quando ocorrer: 1) o rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos e dos respectivos candidatos no processo eleitoral; 2) a criação de deformação que afete a normalidade das eleições; 3) a introdução de fator de perturbação no pleito; ou 4) a promoção de alteração motivada por propósito casuístico”*²¹.

Assim, a expressão “processo eleitoral” utilizada pela Constituição Federal e pela legislação eleitoral significa o conjunto de regras e procedimentos previamente estabelecidos para a realização das eleições e aferição da vontade popular.

Mas, como dito, é comum a utilização da mesma expressão para se referir aos procedimentos judiciais decorrentes da atividade jurisdicional, pelos quais se atinge a solução

¹⁹ REspe 16.430, RJTSE 12, Tomo 2, pág. 278.

²⁰ Trecho do voto proferido na ADI 3.741, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 23.2.2007; Ementário 2.265-01, pág. 192.

²¹ loc. cit., pág. 194.

de controvérsias jurídicas mediante a substituição da vontade das partes pela vontade do Estado-Juiz.

Ao exercer a função inerente aos órgãos do Poder Judiciário, a Justiça Eleitoral exerce sua jurisdição, ou seja, no dizer de Cândido Dinamarco, *“a função exercida pelo Estado através de agentes adequados (os juízes), com vista à solução imperativa de conflitos interindividuais ou supra-individuais e aos demais escopos do sistema processual”*²².

O destaque dessa diferença é necessário pelo fato de que a Justiça Eleitoral é responsável pela condução de ambos os “processos eleitorais”. Se de um lado deve cuidar de todos os aspectos das eleições, de outro surge como órgão puramente jurisdicional para processar e julgar as controvérsias.

Isso lhe proporciona uma característica única: sua duplicidade de formas. Nesse sentido, Suzana de Camargo Gomes ensina: *“caracteriza-se a Justiça Eleitoral por deter, em primeiro lugar, competência jurisdicional sobre todos os atos do processo eleitoral, além de que a par disto possui também uma gama de atribuições de natureza administrativa, que não se resume exclusivamente à organização interna de seus Tribunais e Secretarias, mas que se traduz, igualmente, no controle do corpo eleitoral chamado a votar nas eleições, bem como em relação aos partidos políticos que participam dos pleitos eleitorais”*.²³

Dizem consagrados autores que os atos da Justiça Eleitoral, no que tange à administração das eleições, adentrariam no terreno da jurisdição voluntária²⁴, que por definição de Chiovenda *“é uma forma especial de atividade do Estado, exercida, em parte pelos órgãos judiciários, em parte pelos órgãos administrativos, e pertencentes à função administrativa, embora distinta da massa dos atos administrativos, por certos caracteres particulares”*²⁵.

No caso da Justiça Eleitoral, cabe lembrar que a divisão dos poderes, a partir da obra de Montesquieu, veio, com o tempo, se aperfeiçoando para demonstrar que os poderes são harmônicos e muitas vezes exercem funções que classicamente pertenceriam a outro

²² DINAMARCO, Cândido. Instituições de Direito Processual Civil, 3ª. ed., Malheiros, pág. 309.

²³ CAMARGO GOMES, Suzana. A Justiça Eleitoral e sua competência, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1998, pág. 80.

²⁴ Tal entendimento, contudo, somente pode ser admitido se abstermos o conceito de que a jurisdição voluntária cuida da administração de interesses privados e, na Justiça Eleitoral, os interesses administrados são públicos. O bem a ser primordialmente defendido – a realização de eleições legítimas – pertence a toda coletividade.

²⁵ Apud ALVIM, José Eduardo Carreira. Teoria Geral do Processo, 8ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2002, pág. 76.

poder. No caso, é pertinente a lição de Dalmo de Abreu Dallari²⁶, ao tratar da *transferência constitucional de competências*. Conquanto os exemplos citados pelo ilustre professor cuidem das “invasões” de competência entre as esferas do poder legislativo e do poder executivo, o que se tem no âmbito da Justiça Eleitoral é a opção do poder constituinte brasileiro (desde 1934) pela centralização de todos os atos referentes às eleições brasileiras em um único órgão, mediante a transferência constitucional da competência para a prática dos atos administrativos relacionados com as eleições.

Então, nesse aspecto, repita-se, a Justiça Eleitoral exerce função única em relação às eleições: pratica os atos administrativos necessários à sua realização e, concomitantemente, exerce a função jurisdicional, seja em relação ao controle dos próprios atos administrativos, seja em relação aos conflitos entre os personagens do pleito.

Disso decorre que os feitos eleitorais possuem um viés eminentemente administrativo. As decisões proferidas pelas Cortes eleitorais não devem se afastar dessa natureza, pois, ao fim e ao cabo, o escopo do processo judicial eleitoral é o de assegurar o respeito pela legislação eleitoral, e, principalmente, a lisura, a normalidade e a legitimidade das eleições, preceitos constitucionalmente previstos.

A natureza administrativa do processo eleitoral foi objeto de precisa anotação de Torquato Jardim, ao definir que: *“na competência da Justiça Eleitoral, distinguem-se, portanto, matérias de natureza jurisdicional propriamente dita, de natureza administrativa, de jurisdição voluntária e de natureza regulamentar. A Justiça Eleitoral reveste, por conseguinte, dois traços essenciais que lhe são únicos. Primeiro, as atividades em cada circunscrição eleitoral não são nem paralelas, nem impermeáveis, ainda que idênticas. Ao contrário do que ocorre na Justiça Federal e na Justiça do Trabalho, o processo eleitoral, em âmbito nacional, é tarefa única em timing único, vale dizer, suas fases tem início e fim coincidentes em todas as circunscrições. Segundo, embora montada em modelo tipicamente judiciário – estrutura, forma, pessoal, vestes talaras e jargão judiciários, sua tarefa é essencialmente administrativa, e só eventualmente jurisdicional. O processo eleitoral é um processo administrativo, e o que o singulariza é a unicidade do órgão administrativo executor e do órgão judiciário incumbido do seu controle judicial”*²⁷.

²⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado, 23ª ed. Saraiva, 2002, pág. 221.

²⁷ JARDIM, Torquato. Direito Eleitoral Positivo, Brasília Jurídica, 1996, pág 40.

A duplicidade de funções atribuídas à Justiça Eleitoral indica, em consequência, que os atos emanados do Tribunal Superior Eleitoral podem ter natureza distinta. Ao regular o processo eleitoral, o Tribunal age, precipuamente, como o administrador das eleições, editando instruções para o fiel cumprimento da Constituição e das normas eleitorais; adotando as providências necessárias, ou, ainda, respondendo consultas das autoridades legitimadas sobre a interpretação da legislação eleitoral. De outra banda, ao apreciar um caso concreto, o Tribunal exerce sua jurisdição decidindo uma lide eleitoral.

A diferença entre a Justiça Eleitoral e os demais órgãos do Poder Judiciário foi resumida pelo Ministro Sepúlveda Pertence no voto-vista proferido no julgamento do Mandado de Segurança 1.501:

De fato. Ao passo que na Justiça ordinária, como nos demais ramos de Justiça especializada, a atividade-fim dos juízes e Tribunais, por definição, é de natureza quase exclusivamente jurisdicional, reduzindo-se as suas atribuições administrativas - esfera própria do mandado de segurança -, ao desenvolvimento das atividades-meio de auto-governo da estrutura judiciária, diverso é o panorama da Justiça Eleitoral: nesta, como tenho tido oportunidade de enfatizar -, a sua própria atividade finalística primeira, a direção do processo eleitoral, é predominantemente de caráter administrativo, posto que sujeita - como toda a atividade administrativa em nosso sistema -, ao controle jurisdicional suscitado pelos interessados.²⁸

Para concluir este tópico, cabe ainda anotar que a atividade administrativa desenvolvida pela Justiça Eleitoral, em especial pelos tribunais eleitorais, também se divide. De um lado, existem as questões administrativas que decorrem da própria organização e funcionamento das Cortes eleitorais. De outro, há a matéria administrativa eleitoral, ou seja, a que diz respeito à realização das eleições.

A diferença é importante de ser registrada, pois a Constituição da República assegura autonomia aos tribunais para: a eleição de seus órgãos diretivos e elaboração de seus regimentos internos; dispor sobre a competência e funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos; organizar suas secretarias e serviços auxiliares e dos juízes afetos à sua competência; além das outras atribuições previstas no seu artigo 96.

²⁸ Acórdão 12.165, rel. Min. Américo Luz, DJ 6.5.92.

Dessa forma, no que tange à matéria essencialmente administrativa, os tribunais são autônomos, não cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral interferir nas atividades administrativas desenvolvidas pelos tribunais regionais eleitorais.

Por outro lado, em relação à matéria administrativa eleitoral, ou seja, aquela relacionada diretamente com a realização das eleições, a hierarquia do modelo jurisdicional se sobrepõe. Cabe ao Tribunal Superior Eleitoral a palavra final e a condução da atividade administrativa da Justiça Eleitoral como um todo direcionado à realização dos processos de apuração da vontade dos eleitores.

Os tribunais regionais eleitorais e os juízes eleitorais, conquanto exerçam decisivo e relevante papel na condução das eleições, ficam subordinados às determinações administrativas do Tribunal Superior Eleitoral²⁹.

Com isso, deve se registrar que os atos emanados do Tribunal Superior Eleitoral podem apresentar diferentes naturezas. Por vezes, são decisões judiciais que, efetivamente, resolvem a lide eleitoral. Em outras situações, são determinações de caráter administrativo voltadas para a gestão do Tribunal ou, principalmente, direcionadas à administração do processo eleitoral.

III – Competência

Moacir Amaral dos Santos torna fácil a compreensão da distinção entre jurisdição e competência: *“Jurisdição é a função do Estado destinada a compor conflitos de interesses ocorrentes. Tem por finalidade resguardar a ordem jurídica, o império da lei, amparando o direito objetivo, e, como consequência, proteger aquele dos interesses em conflito que é tutelado pela lei. Sendo função estatal, e mesmo uma das características da soberania do Estado, é exercida sobre todo o território nacional. Exercendo-se sobre todo o território nacional, por vários motivos deverá a jurisdição ser repartida entre muitos órgãos que a*

²⁹ A competência do TSE para expedir instruções está prevista no Código Eleitoral (arts. 1º, parágrafo único, e 22, IX) e na Lei 9.504/97 (art. 105), ao passo que *“Os Tribunais e Juízes inferiores devem dar imediato cumprimento às decisões, mandados, instruções e outros atos emanados do Tribunal Superior Eleitoral”* (Código Eleitoral, art. 21), competindo aos tribunais regionais *“cumprir e fazer cumprir as decisões e instruções do Tribunal Superior”* (Código Eleitoral, art. 30, XVI), tal como aos juízes a quem cabe *“cumprir e fazer cumprir as decisões e determinações do Tribunal Superior e do Regional”* (Código Eleitoral, art. 35, I).

*exercem. (...) Prefixando as atribuições dos órgãos jurisdicionais, nos limites da quais podem eles exercer a jurisdição, a lei está a definir-lhes a competência. Diz-se que o Juiz é competente quando no âmbito de suas atribuições tem poderes jurisdicionais sobre determinada causa. Assim, a competência limita a jurisdição, é a delimitação da jurisdição*³⁰.

A competência eleitoral encontra previsão no Código Eleitoral que estabelece as competências do Tribunal Superior Eleitoral, dos tribunais regionais, dos juízes eleitorais, da Corregedoria Eleitoral e do Ministério Público. Porém, pela limitação imposta pela natureza desse artigo, examinaremos apenas a organização e a competência atribuída ao Tribunal Superior Eleitoral, deixando para outra oportunidade a complementação em relação aos demais temas tratados pelo Código.

A composição do Tribunal Superior Eleitoral e as suas regras básicas de funcionamento estão previstas no Código Eleitoral. Em relação à composição já se viu que a matéria encontra-se prevista na própria Constituição Federal, razão pela qual as normas previstas no Código Eleitoral se submetem ao modelo constitucionalmente instituído.

Em relação ao funcionamento do Tribunal Superior Eleitoral, é importante destacar que comumente se afirma que este é composto por sete juízes, quando na verdade a composição do TSE é de 14 juízes. Sete titulares e sete substitutos.

Não se vê nos outros tribunais a figura do juiz substituto, como há na Justiça Eleitoral. É certo que para efeitos de composição do quorum para julgamento as regras pertinentes permitem a convocação de juízes de outras turmas ou mesmo de outros tribunais, como por exemplo, ocorreu no julgamento do Mandado de Segurança impetrado pelo Ex-Presidente Fernando Collor, quando o Supremo Tribunal Federal, diante de empate virtual na votação, convocou três ministros do Superior Tribunal de Justiça para concluir o julgamento. Essas hipóteses, contudo, não transformam os juízes ou ministros que podem ser convocados em substitutos permanentes e naturais dos membros do tribunal responsável pela convocação.

Na Justiça Eleitoral a figura do juiz substituto é permanente. Na ausência ou impedimento do titular, o substituto deve ser imediatamente convocado. Esse procedimento

³⁰ SANTOS, Moacyr Amaral, Primeiras Linhas de Direito Processual Civil. 16ª ed., São Paulo, Saraiva, 1993, 1º vol. págs.193-194.

ocorre tanto nos julgamentos do Plenário do Tribunal, quando por algum motivo relevante algum dos titulares não comparece e o substituto toma o respectivo assento, como também na necessidade de adoção de medidas urgentes, quando a análise de, por exemplo, liminares é remetida aos substitutos em razão do impedimento ou ausência momentânea do titular, o que diverge do procedimento adotado nos demais tribunais, onde diante de feitos urgentes e da ausência do relator, o processo é encaminhado a algum outro membro do tribunal, geralmente na ordem de antiguidade.

O Tribunal Superior Eleitoral foi idealizado para que as decisões sejam tomadas sempre com a presença de sete membros³¹. O Código Eleitoral, no artigo 19, é específico a esse respeito:

Art. 19 O Tribunal Superior delibera por maioria de votos, em sessão pública, com a presença da maioria de seus membros.

Parágrafo único. As decisões do Tribunal Superior, assim na interpretação do Código Eleitoral em face da Constituição e cassação de registro de partidos políticos, como sobre quaisquer recursos que importem anulação geral de eleições ou perda de diplomas, só poderão ser tomadas com a presença de todos os seus membros. Se ocorrer impedimento de algum Juiz será convocado o substituto ou o respectivo suplente.

Esse artigo atribui proteção maior aos temas constitucionais, às hipóteses de cassação dos partidos políticos, à anulação das eleições gerais e aos diplomas outorgados aos eleitos. Tais matérias, que constituem o centro da Justiça Eleitoral, envolvem relevantes questões coletivas, cuja análise final deve ser realizada pela composição plena do Tribunal.

É certo que com as alterações sofridas no Processo Civil, derivadas da avassaladora quantidade de processos judiciais que emperra o sistema judicial brasileiro, passou-se a adotar a possibilidade de decisão singular, pelo relator, no julgamento de recursos encaminhados aos Tribunais Superiores. Isto também se aplica ao Tribunal Superior Eleitoral, na forma do artigo 36 do seu regimento interno, que autoriza o relator a negar provimento, diante de recurso manifestamente incabível, improcedente, prejudicado ou contrário à súmula da jurisprudência do TSE, do STF ou de Tribunal Superior. Da mesma forma, poderá dar provimento ao recurso no caso de manifesto confronto com súmula do TSE e do STF.

³¹ Talvez, daí, a Constituição afirmar que sua composição é de, no mínimo, sete membros.

A possibilidade de decisão singular – essencial para a política judiciária e a prestação jurisdicional em tempo razoável – não ofende, como vem decidindo a Corte, o texto do parágrafo único do artigo 19 do Código Eleitoral. Contra a decisão, a parte prejudicada dispõe do recurso de agravo para o Plenário do Tribunal, acarretando, em consequência, a análise da questão pela composição plena da Corte. No julgamento do agravo, contudo, a jurisprudência já considerou essencial que a Corte esteja completa³².

A competência do Tribunal Superior Eleitoral prevista no Código Eleitoral está contida nos artigos 22 (competência jurisdicional) e 23 (competência administrativa).

A competência jurisdicional é dividida em originária e recursal. Ao tratar da competência original, o artigo 22 inicia contemplando, na alínea “a”, *“o registro e a cassação de registro de partidos políticos, dos seus Diretórios nacionais e de candidatos a presidência e Vice-presidência da República”*.

Os partidos políticos, nos termos do § 2º do artigo 17 da Constituição Federal, após adquirirem a sua personalidade jurídica na forma da lei civil, devem registrar seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral. São eles, na forma do Código Civil, pessoas jurídicas de direito privado (artigo 44, V) e sua criação e funcionamento obedecem à lei específica (art. 44, §3º)³³.

Não há, no Brasil atual, a figura dos partidos regionais que aqui existiram em outras épocas e ainda existem em outros países. Eles devem possuir necessariamente caráter nacional, como preceitua a atual Constituição da República (art. 17, I). Por simetria, então, o registro dos partidos políticos deve ser feito perante o Tribunal Superior Eleitoral, cuja jurisdição é nacional. Estabelecida a competência para o registro é natural que a cassação deste seja atribuída à mesma Corte. Quem cassa é quem registra.

³² Embargos de declaração. Recurso contra expedição de diploma. Agravo de instrumento. Agravo regimental. Alegação. Ausência. Quorum completo. Nulidade. Julgamento. Colegiado. Art. 19, parágrafo único do Código Eleitoral.

1. O art. 19, parágrafo único, do Código Eleitoral estabelece que as decisões do Tribunal Superior Eleitoral sobre quaisquer recursos que importem perda de diplomas só poderão ser tomadas com a presença de todos os seus membros.
2. Essa norma legal incide, inclusive, na hipótese em que o agravo regimental busca, afinal, evitar a perda do diploma, ainda que inicialmente decidida no âmbito da Corte de origem.

Embargos providos a fim de declarar a insubsistência do acórdão embargado. (AG 8062, rel. Min. Caputo Bastos, DJ 3.6.2008; RJTSE 19-3-98).

³³ No caso, a lei específica é a Lei 9.096/95, também conhecida como Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

Sobre o registro dos atos dos partidos políticos é importante lembrar que este é essencial para que os partidos possam “*participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão*” (Lei 9.096/95, art. 7, § 2º).

Contudo, essa competência não atrai a atuação da Justiça Eleitoral para decidir sobre questões internas dos partidos políticos ou querelas entre os órgãos partidários. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça já assentou que “*só é competente a Justiça Eleitoral para processar e julgar os feitos relativos a questões eleitorais após iniciado o procedimento eleitoral.(...) Desavenças de pré-candidaturas, no âmbito da convenção partidária, são da competência da Justiça Comum*”. (CC 30.176, rel. Min. Eliana Calmon, DJ 4.2.2002). No mesmo sentido, entre vários outros, vale lembrar o precedente da lavra do saudoso Ministro Carlos Alberto Menezes de Direito, formado no Conflito de Competência nº 39.258³⁴.

De qualquer modo, sempre é bom reforçar que a jurisprudência sobre o tema tem admitido a atuação Justiça Eleitoral quando o ato em exame tem nítida relação com o processo eleitoral. O exemplo mais forte disso ocorre nas convenções partidárias para a escolha de candidatos nas eleições. No pedido de registro de tais candidaturas, a Justiça Eleitoral, necessariamente, deverá examinar a regularidade da convenção partidária, cabendo-lhe apontar eventual irregularidade que venha a ser verificada ou mesmo denunciada³⁵.

A segunda competência prevista no artigo 22 do Código Eleitoral é a relativa aos “*conflitos de jurisdição entre Tribunais Regionais e Juízes Eleitorais de Estados diferentes*”.

A competência para a apreciação do conflito de jurisdição (melhor seria defini-lo como conflito de competência³⁶) diz respeito apenas às questões verificadas entre os tribunais

³⁴ *Conflito negativo de competência. Justiça Comum estadual. Justiça Eleitoral. Partido político. Executiva regional. Dissolução de diretório municipal.*

1. *A matéria debatida nos autos refere-se à dissolução de diretório municipal de partido político determinada por comissão executiva regional. Trata-se, portanto, de questão concernente à validade de ato deliberativo, de natureza interna corporis, sendo competente para o julgamento o Juízo Comum estadual, na linha de precedentes da Corte.*

2. *Conflito conhecido para declarar a competência do Juízo de Direito da 21ª Vara Cível de Cuiabá - MT. (CC 39.258, DJ 8.3.2004).*

³⁵ A impugnação de registro por motivo vinculado à convenção partidária somente é admitida quando emanada do Ministério Público Eleitoral ou de algum outro filiado. Não se reconhece legitimidade a terceiros, mesmo que adversários, para apontar vícios nas convenções para a escolha de candidatos. Esses, contudo, mesmo diante da ausência de impugnação, devem ser examinados e declarados de ofício pela Justiça Eleitoral.

³⁶ No Brasil, prevendo hipóteses relativamente semelhantes, o Código de Processo Civil fala em conflito de competência (art.115 e segs), ao passo que o Código de Processo Penal utiliza a expressão conflito de jurisdição. Parece-nos, contudo, que a melhor classificação é aquela prevista no art. 115 do Código de Processo Civil português: “1 - Há conflito de jurisdição quando duas ou mais autoridades, pertencentes a diversas actividades

eleitorais e entre estes e os juízes eleitorais. Caso haja conflito entre os órgãos da Justiça Eleitoral e os demais juízes ou tribunais das demais esferas judiciais, a competência será definida pelo Superior Tribunal de Justiça, pois a ele cabe, por determinação constitucional, julgar originariamente o conflito de competência “*entre tribunal e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos*” (CR, art. 105, I, *d*). Porém, caso o conflito envolva o Tribunal Superior Eleitoral e qualquer outro tribunal, a competência para sua apreciação será do Supremo Tribunal Federal (CR, art. 102, I, *o*).

As jurisdições eleitorais são exercidas pelos Tribunais Regionais no âmbito de seus respectivos estados e pelos juízes na circunscrição das zonas eleitorais. No exercício da jurisdição eleitoral é possível que dois ou mais Tribunais se julguem competentes para o exame de determinada matéria (conflito positivo) ou que ambos afirmem sua incompetência (conflito negativo).

Nessas hipóteses, caberá ao Tribunal Superior Eleitoral decidir qual Tribunal deve, diante do caso concreto, exercer a jurisdição. Exemplo da situação pode ser verificado quando eleitor vota em dois municípios de estados diversos. Qual seria o juiz competente para apurar a irregularidade? Ao examinar o Conflito de Competência ³⁷, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu que o juiz competente seria o do local onde o eleitor votou pela segunda vez, visto que o crime previsto no artigo 309³⁸ do Código Eleitoral se consuma no momento da segunda votação.

A alínea “c” do artigo 22 do Código Eleitoral estabelece a competência do Tribunal Superior Eleitoral para apreciar, originariamente, “*a suspeição ou impedimento aos seus membros, ao Procurador Geral e aos funcionários da sua Secretaria*”.

O tema está relacionado com o artigo 20, da mesma norma, que estabelece que “*perante o Tribunal Superior qualquer interessado poderá argüir a suspeição ou impedimento dos seus membros, do Procurador Geral ou de funcionários de sua Secretaria,*

do Estado, ou dois ou mais tribunais, integrados em ordens jurisdicionais diferentes, se arrogam ou declinam o poder de conhecer da mesma questão: o conflito diz-se positivo no primeiro caso e negativo no segundo. 2 - Há conflito, positivo ou negativo, de competência quando dois ou mais tribunais da mesma ordem jurisdicional se consideram competentes ou incompetentes para conhecer da mesma questão. 3 - Não há conflito enquanto forem susceptíveis de recurso as decisões proferidas sobre a competência”.

³⁷ Rel. Min. Rafael Mayer, DJ 22.6.84.

³⁸ Art. 309 Votar ou tentar votar mais de uma vez, ou em lugar de outrem.

nos casos previstos na lei processual civil ou penal e por motivo de parcialidade partidária, mediante o processo previsto em regimento”.

As hipóteses de impedimento e suspeição na Justiça Eleitoral são, portanto, aquelas previstas nos artigos 134 e seguintes do Código de Processo Civil, e 254 e seguintes do Código de Processo Penal.

O Código Eleitoral prescreve que *“da homologação da respectiva convenção partidária até a apuração final da eleição, não poderão servir como juízes nos Tribunais Eleitorais, ou como juiz eleitoral, o cônjuge, perante consangüíneo legítimo ou ilegítimo, ou afim, até o segundo grau, de candidato a cargo eletivo registrado na circunscrição”* e a Lei 9.504, de 1997, ao estabelecer as regras gerais das eleições dispõe, no artigo 95, ser defeso ao juiz eleitoral, que seja parte em ações judiciais que envolvam determinado candidato, exercer suas funções em processo eleitoral no qual o mesmo candidato seja interessado.

Em qualquer hipótese, porém, a suspeição não pode ser deliberadamente provocada pela parte que a argui e deve ser levantada antes da prática de ato que importe em aceitação do arguido (Código Eleitoral, art. 20, parágrafo único). Assim, ocorre preclusão quando o impedimento do juiz somente é levantado em sede de recurso (RESPE 24.725, rel. Min. Carlos Ayres, DJ 8.8.2007) ou quando a alegação de impedimento de membro do tribunal somente é apresentada após o julgamento da causa (MS 3.167, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 21.5.2004).

A exceção de suspeição poderá ser arguida em petição fundamentada que aponte, com precisão, o fato gerador do impedimento ou da suspeição. Processado o pedido, será ouvido o membro recusado, que poderá reconhecer ou negar seu impedimento ou suspeição. Diante da negativa, o relator sorteado procederá à instrução do feito e, ao final, o Tribunal deliberará, sem a presença do membro recusado.

Em seguida, o artigo 22 do Código Eleitoral estabelece a competência do TSE para apreciação e julgamento dos *“crimes Eleitorais e os comuns que lhes forem conexos cometidos pelos seus próprios Juízes e pelos Juízes dos Tribunais Regionais”* (alínea d).

Tal dispositivo, contudo, não foi recepcionado pela Constituição de 1988, pois o artigo 102, I, da Carta atribuiu ao Supremo Tribunal Federal a competência para processar e julgar nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade os membros dos Tribunais Superiores e, no artigo 105, I, a competência do Superior Tribunal de Justiça em relação aos membros dos tribunais regionais eleitorais.

Outro dispositivo que merece atenção redobrada é a alínea “e”, do artigo citado, que estabelece a competência do TSE para apreciar “*o habeas corpus ou mandado de segurança em matéria eleitoral, relativos a atos do Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos Tribunais Regionais: ou, ainda, o habeas corpus, quando houver perigo de se consumir a violência antes que o Juiz competente possa prover sobre a impetração*”.

Em relação ao *habeas corpus*, as regras previstas na Constituição estabelecem a competência do Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, i) sempre que “*o coator ou o paciente for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo*”. Ao STJ, por sua vez, compete julgar originariamente os *habeas corpus* quando o coator ou o paciente for qualquer das pessoas cujos crimes são da competência do tribunal (CR, art. 105, I, a) “*ou quando o coator for tribunal sujeito à sua jurisdição, Ministro de Estado ou Comandante da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral*” (CR, art. 105, I, c).

Em relação ao Mandado de Segurança, a matéria merece ser um pouco mais aprofundada.

O Senado Federal, em razão da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança 20.409³⁹, baixou a Resolução 132/84, suspendendo do texto da alínea “e” do art. 22 do Código Eleitoral a locução “ou mandado de segurança”.

³⁹ MANDADO DE SEGURANÇA. COMPETÊNCIA. COMPETÊNCIA ORIGINARIA DO SUPREMO TRIBUNAL PARA PROCESSAR E JULGAR MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. INTELIGÊNCIA DO ART-119, INC-I, LETRA I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. O art-137 da Carta Política ao dispor que cabe a lei estabelecer a competência dos órgãos da Justiça Eleitoral, pressupõe que não haja invasão da competência privativa maior, atribuída ao Supremo Tribunal pelo art-119, inc-I, letra i, do mencionado diploma. Inconstitucionalidade da locução “ou mandado de segurança”, constante da letra e, do inc-I, do art-22, do Código Eleitoral, que confere competência ao Tribunal Superior Eleitoral para processar e julgar originariamente mandado de segurança contra ato do Presidente da República. Mandado de segurança que se julga prejudicado.

A matéria, entretanto, voltou à pauta do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 163.727⁴⁰, quando foi especificado que a inconstitucionalidade da locução se restringia à hipótese de cabimento de mandado de segurança contra atos praticados pelo Presidente da República.

Igualmente, em relação ao mandado de segurança contra atos praticados pelos tribunais regionais eleitorais, a situação deve ser corretamente identificada para se firmar a competência do Tribunal Superior Eleitoral para processamento e julgamento do mandado de segurança.

A diferenciação é necessária, porquanto a Lei Orgânica da Magistratura – LOMAM prevê no seu artigo 21, VI, a competência originária dos próprios tribunais para o processamento e julgamento de mandado de segurança contra seus próprios atos.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral⁴¹, contudo, diferem as hipóteses. Quando o mandado de segurança ataca ato relacionado com a atividade-meio da Justiça Eleitoral, será competente para processamento e julgamento o

⁴⁰ EMENTA: ELEITORAL. PLEBISCITO CONVOCADO COM VISTAS À EMANCIPAÇÃO CONJUNTA DOS DISTRITOS DE ARMAÇÃO DE BÚZIOS E TAMOIOS, DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO. CONSULTA RESPONDIDA AFIRMATIVAMENTE EM AMBOS OS DISTRITOS. AUSÊNCIA, TODAVIA, DE QUORUM DE COMPARECIMENTO NO SEGUNDO. RESULTADO CONSIDERADO ENGLOBALMENTE PELO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL, PARA FIM DE HOMOLOGAÇÃO. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL QUE, DECIDINDO MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO PELO MUNICÍPIO-MÃE, CONCLUIU EM SENTIDO CONTRÁRIO. ALEGADA INCOMPETÊNCIA DA REFERIDA CORTE PARA JULGAMENTO DE MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA AS CORTES ELEITORAIS REGIONAIS, FACE À RESOLUÇÃO Nº 132/84, DO SENADO FEDERAL, SUSPENSIVA DA EXECUÇÃO DA EXPRESSÃO "OU MANDADO DE SEGURANÇA", QUE SE CONTINHA NO ART. 22, I, E, DO CÓDIGO ELEITORAL. ALEGADA OFENSA À NORMA DO ART. 52, X, DA CF, BEM COMO AOS PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES E DA COISA JULGADA. IRROGADA INCOMPATIBILIDADE DO ART. 3º, § 4º, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 59/90 COM O ART. 14 E INC. I DA CF/88. Competência reconhecida ao TSE, para o feito, decorrente da interpretação acertadamente atribuída à Resolução nº 132/84, do Senado Federal, para restringir o seu alcance à verdadeira dimensão da declaração de inconstitucionalidade do STF, no MS 20.409, que lhe deu causa, vale dizer, à hipótese de mandado de segurança contra ato, de natureza eleitoral, do Presidente da República, mantida a competência do TSE para as demais impetrações previstas no art. 22, I, e, do Código Eleitoral. Norma concebida com o propósito de dar maior eficácia e celeridade ao controle jurisdicional da atividade-fim, de cunho administrativo-eleitoral, das Cortes regionais, havendo subsistido, como lei especial, à lei geral do superveniente art. 21, VI, da LOMAN, considerada esta, no ponto, não como de caráter complementar, mas como norma ordinária, como preconizado no art. 137 da EC/69. Competência das Cortes eleitorais regionais tão-somente para os mandados de segurança contra atos inerentes à sua atividade-meio. O art. 3º, § 4º, da Lei Complementar nº 59/90, do Estado do Rio de Janeiro, ao exigir a observância do quorum de comparecimento em cada um dos distritos envolvidos num único processo de emancipação, não ofendeu o princípio da igualdade de voto, consagrado no art. 14 e inc. I da Carta Federal, que nada tem a ver com valor proporcional de cada voto, cuidando, ao revés, de simples aplicação, no campo do direito político, do princípio da igualdade de todos perante a lei, de molde a assegurar que o voto de cada cidadão tenha "o mesmo peso político e a mesma influência, qualquer que seja sua idade, suas qualidades, sua instrução e seu papel na sociedade." Recurso não conhecido.

⁴¹ I - Mandado de segurança: decisão de TRE sobre critério a ser adotado na apuração eleitoral. 1 - Admissível o mandado de segurança impetrado pelo candidato a governador que obteve a segunda votação no primeiro turno da eleição contra decisão do TRE que - resolvendo questão de ordem suscitada pela Comissão Apuradora -, determina se considerem nulos votos dados a outro candidato, o que resultará alcançar o primeiro colocado a maioria absoluta dos votos válidos e, conseqüentemente, a não-realização do segundo turno. (...) TSE, MS 3.100, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 20.12.2002.

próprio tribunal regional eleitoral. Entretanto, voltando-se o mandado de segurança contra ato relacionado à atividade-fim da Justiça Eleitoral, ou seja, a matéria eleitoral decorrente da administração das eleições, a competência para processamento e julgamento do mandado de segurança será do Tribunal Superior Eleitoral

Por outro lado, a competência do Tribunal Superior Eleitoral para o mandado de segurança somente ocorre quando o ato atacado é praticado pelo tribunal regional, ou seja, pelo Colegiado da Corte. A jurisprudência do TSE é firme no sentido de que compete ao TRE o julgamento de mandado de segurança contra atos de seus membros, ou seja, não compete ao Tribunal Superior Eleitoral admitir o *writ* para examinar decisão monocrática proferida por relator perante a Corte regional, contra a qual o inconformismo deve ser manejado pelas vias próprias, como acentuado pelo eminente Ministro José Delgado no julgamento do Recurso em Mandado de Segurança 406. (No mesmo sentido: AgR-MS nº 4.139/PR, rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJE de 17.3.2009; AgR-MS nº 3.370/BA, rel. Min. Eros Grau, DJ de 24.6.2008).

Compete, também, ao Tribunal Superior Eleitoral apreciar originariamente “*as reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto a sua contabilidade e a apuração da origem dos seus recursos*” (Código Eleitoral, art. 22, f).

Tal atribuição encontra consonância com o disposto no artigo 35 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos: “*O Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais, à vista de denúncia fundamentada de filiado ou Delegado de partido, de representação do Procurador Geral ou Regional ou de iniciativa do Corregedor, determinarão o exame da escrituração do partido e a apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, aquele ou seus filiados estejam sujeitos, podendo, inclusive, determinar a quebra de sigilo bancário das contas dos partidos para o esclarecimento ou apuração de fatos vinculados à denúncia*”.

Dois fatores levam à necessidade de os partidos políticos prestarem contas. O primeiro é que a eles são distribuídos recursos públicos provenientes do Fundo Partidário, na proporção dos votos conferidos nas eleições para a Câmara dos Deputados. A distribuição de dinheiro público exige que à sua utilização seja dada transparência máxima.

O segundo fator é a própria preservação da lisura e normalidade das eleições, princípios constitucionais insculpidos no artigo 14 da Constituição Federal.

Na ordem constitucional anterior, regulada pela antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP (Lei 5.682/71), os partidos políticos prestavam contas anualmente ao Tribunal de Contas da União (LOPP, art. 106). As agremiações tinham que encaminhar os seus balanços financeiros ao Tribunal Superior Eleitoral até 31 de março (Res. 9.252, de 12.7.72, art. 125). Essa providência, contudo, não se confundia com a prestação de contas que deveria ser encaminhada ao TCU. (Res. 10.360 DJ 13.4.78; Res. 10.390 Min. Décio Miranda, 16.3.78).

Com a Constituição da República de 1988 e a edição da Lei 9.096/95, a forma de prestação de contas foi modificada. O Tribunal de Contas da União não recebe mais as prestações de contas dos partidos políticos. Essa obrigação passou a ser feita diretamente à Justiça Eleitoral, conforme se vê nos artigos 17, III, da Carta, e 30 e seguintes da norma ordinária.

Além dessas prestações de contas, que devem ser feitas de forma regular, nas eleições, os partidos, assim como os candidatos, devem prestar contas à Justiça Eleitoral sobre gastos e despesas realizados nas campanhas eleitorais, na forma estabelecida na Lei 9.504/97 e nas instruções baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

A análise das contas partidárias e de campanhas eleitorais revela-se, assim, como atividade-fim da Justiça Eleitoral, cabendo-lhe, igualmente, apreciar as reclamações relativas ao descumprimento das normas pertinentes.

A alínea “g” do artigo 22 do Código Eleitoral estabelece a competência para apreciação *“das impugnações a apuração do resultado geral, proclamação dos eleitos e expedição de diploma na eleição de Presidente e Vice-Presidente da República”*.

A realização das eleições presidenciais pela Corte Superior atrai, conseqüentemente, a competência para processamento e julgamento das impugnações derivadas do processo eleitoral presidencial.

Nesse sentido, a Lei 9.504/97 também atribui ao Tribunal Superior Eleitoral, no seu artigo 96, a competência para processamento e julgamento das representações e reclamações por descumprimento de suas regras que sejam relativas às eleições presidenciais.

Sobre a expedição do diploma que é outorgado aos candidatos eleitos, deve ser assinalado que este pode ser impugnado por meio de recurso contra expedição de diploma (RCED), nas hipóteses previstas no artigo 262 do Código Eleitoral.

Apesar da utilização da denominação de “recurso”, a hipótese não trata propriamente de recurso na acepção normalmente utilizada da palavra, ou seja, a que significa o pedido de revisão de um julgado por instância superior à que prolatou a decisão. No caso, a utilização do vocábulo “recurso” deve ser compreendida de acordo com a natureza administrativa que cerca a atividade eleitoral. Sabe-se que em matéria administrativa os recursos consistem no pedido para que a autoridade hierárquica reveja o ato praticado pela autoridade inferior. Não se trata, pois, da revisão de julgamento, mas do pedido de revisão do próprio ato administrativo de diplomação que encerra a atividade eleitoral.

Assim, o recurso contra expedição de diploma se constitui em verdadeira ação de natureza desconstitutiva, com a característica de ser proposta perante o órgão responsável pela realização das eleições, que fica encarregado, apenas, de processar suas fases iniciais e encaminhá-la às instâncias superiores para, sendo o caso, se proceder à instrução e, sempre, ao julgamento.

Nas eleições presidenciais, contudo, o recurso contra expedição de diploma deve ser ajuizado perante o próprio Tribunal Superior Eleitoral, o qual ficará responsável pelo seu processamento e julgamento. Não há falar, nesse caso, em encaminhamento à instância superior, pois o TSE já é esta instância.

A teor do que dispõe a alínea “h” do artigo 22 da Lei 4.737/65, “*os pedidos de desaforamento dos feitos não decididos nos Tribunais Regionais dentro de trinta dias da conclusão ao relator, formulados por partido, candidato, Ministério Público ou parte legitimamente interessada*”, são da competência do TSE.

Em que pese a importância dessa competência atribuída pelo Tribunal Superior Eleitoral, a prática não revela a provocação da Corte para o exercício do desaforamento. A Lei 9.504/97 traz dispositivo semelhante no seu artigo 97, que autoriza ao Tribunal Superior Eleitoral a avocação de causas não decididas pelos tribunais regionais eleitorais nos prazos legais.

A experiência demonstra que entre o ajuizamento e a resposta às informações solicitadas aos tribunais regionais, os julgamentos das ações se completam, ficando prejudicados os pedidos.

A previsão legal, todavia, é importante para reafirmar o princípio da celeridade do processo eleitoral que, por envolver períodos específicos, não pode se prolongar no tempo, sob pena de perecimento do próprio direito e da tutela necessária.

A celeridade da Justiça Eleitoral permite, inclusive, o manejo de ações no caso de o próprio Tribunal Superior Eleitoral demorar na apreciação das causas submetidas à sua jurisdição, pois, nos termos da alínea “i” do dispositivo em comento, cabe à Corte Superior “*o exame das reclamações contra os seus próprios Juízes que, no prazo de trinta dias a contar da conclusão, não houverem julgado os feitos a eles distribuídos*”.

Entretanto, não há como deixar de reconhecer que os limites humanos e a quantidade cada vez maior de feitos judiciais são excludentes constantes para a hipótese prevista no referido dispositivo, visto não ser possível exigir comportamento sobre-humano, devendo sempre ser aplicado o princípio da reserva do possível.

As competências previstas no artigo 22 do Código Eleitoral encerram com o disposto na alínea “j”, que, na sua redação original, previa o cabimento da “*ação rescisória, nos casos de inelegibilidade, desde que intentada dentro do prazo de cento e vinte dias de decisão irrecurável, possibilitando-se o exercício do mandato eletivo até o seu trânsito em julgado*”.

Durante muito tempo não se cogitava da possibilidade da utilização da ação rescisória em matéria eleitoral, especialmente em face da inexistência de lei específica que

viabilizasse seu trânsito, mas, também, em razão da própria natureza dos feitos eleitorais que envolvem o exercício de mandatos por prazos determinados e improrrogáveis.

Por outro lado, não eram poucas as vozes que clamavam pela possibilidade de rescisão dos julgados proferidos contra expressa disposição de lei ou nos casos em que – dada a exiguidade dos prazos – a parte prejudicada acabava desconhecendo documentos relevantes para a defesa ou mesmo para a acusação. Além disso, a declaração de inelegibilidade, ainda que tomada em determinado processo eleitoral, poderia alcançar processos futuros, donde se extrai o legítimo interesse do cidadão considerado inelegível de pleitear a revisão da decisão transitado em julgado que lhe impôs essa pecha.

Com isso, em 1996, por lei complementar, foi introduzida a nova alínea “j” do artigo 22 do Código Eleitoral, atribuindo exclusivamente ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para processar e julgar as ações rescisórias relativas aos casos de inelegibilidade. O texto original previa a possibilidade do exercício do mandato até o trânsito em julgado da ação rescisória. Porém, essa parte foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.459.

A competência para o julgamento de ação rescisória é restrita aos julgados do próprio Tribunal Superior Eleitoral. Assim, não há a possibilidade legal de a ação rescisória ser processada contra decisões proferidas pelos juízes eleitorais ou pelos tribunais regionais eleitorais. Da mesma forma, o cabimento da ação rescisória fica condicionado à matéria tratada na decisão rescindenda, pois ela somente é cabível nos casos de inelegibilidade, não para a discussão de outras matérias eleitorais, ainda que digam respeito às condições de elegibilidade. (Em relação a ambas as restrições, confirmam-se, entre outros, os seguintes julgados: AR 284 (AgR-AR) - RJ, de 22.9.2008, rel. Min. Fernando Gonçalves; AR 262 - SP, de 22.4.2008, rel. Min. Félix Fischer; AR 225, de 6.9.2005, rel. Min. Francisco Cesar Asfor Rocha; AR 176 - MT, de 1º.10.2004, rel. Min. Caputo Bastos; AR 106, de 16.11.2000, rel. Min. Fernando Neves; AR 56 - MG, de 11.9.2001, rel. Min. Sálvio de Figueiredo; AR 265 - SP, de 13.5.2008, rel. Min. Marcelo Ribeiro; AR 246 - SE, de 16.11.2006, rel. Min. Carlos Ayres Britto; AG 4.175 - MG, de 10.6.2003, rel. Min. Peçanha Martins; AR 287 (AgR-AR) - RJ, de 9.12.2008, rel. Min. Eros Grau).

Nem poderia ser de outra forma, pois, caso se admitisse o ajuizamento de ação rescisória contra as decisões dos juízes de primeira instância diretamente no Tribunal Superior Eleitoral, não seriam mais necessários os recursos para os tribunais regionais nas eleições municipais. Bastaria deixar transitar a decisão do juiz eleitoral e recorrer, pela via rescisória, diretamente ao Tribunal Superior Eleitoral, sob a alegação de violação expressa a dispositivo legal, que, aliás, é também uma das hipóteses de cabimento do recurso especial.

Além da competência jurisdicional originária prevista no inciso I do artigo 22 do Código Eleitoral, o inciso II do mesmo dispositivo dispõe sobre a competência recursal do Tribunal Superior Eleitoral para “*julgar os recursos interpostos das decisões dos Tribunais Regionais nos termos do art. 276, inclusive os que versarem matéria administrativa*”.

A competência recursal encontra sua raiz constitucional no § 4º do artigo 121 da Carta da República, que estabelece que: “*Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais somente caberá recurso quando: I - forem proferidas contra disposição expressa desta Constituição ou de lei; II - ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais Tribunais Eleitorais; III - versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais; IV - anularem diplomas ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais; V - denegarem habeas corpus, mandado de segurança, habeas data ou mandado de injunção*”.

Os recursos dirigidos ao Tribunal Superior Eleitoral podem ter natureza ordinária ou extraordinária. Nesse sentido, dispõe o artigo 276 do Código Eleitoral que “*as decisões dos Tribunais Regionais são terminativas, salvo os casos seguintes em que cabe recurso para o Tribunal Superior: I. especial: a) quando forem proferidas contra expressa disposição de lei; b) quando ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais Tribunais Eleitorais; II. Ordinário: a) quando versarem sobre expedição de diplomas nas eleições federais e estaduais; b) quando denegarem habeas corpus ou mandado de segurança*”.

O recurso especial, dada sua natureza extraordinária, visa a harmonização da jurisdição eleitoral e a unicidade de interpretação da lei. Daí somente ser cabível diante de decisão proferida contra expressa disposição legal ou diante da divergência de interpretação dada a um mesmo dispositivo legal pelos tribunais regionais eleitorais. Nesse caso, o Tribunal Superior Eleitoral age como pacificador da jurisprudência e intérprete maior da legislação

eleitoral infraconstitucional, de modo a assegurar que a norma tenha o mesmo alcance e compreensão em todo território nacional.

A Constituição Federal, entretanto, em homenagem ao princípio do duplo grau de jurisdição, assegura o recurso ordinário – ou seja, aquele que se assemelha à apelação no processo civil e que revela o mero pedido de revisão do julgado – para casos que envolvam a declaração de inelegibilidade ou resultem na cassação dos diplomas nas eleições estaduais e federais.

Do inciso II do artigo 22 do Código Eleitoral, ora analisado, surge outra questão que tem alimentado discussões na Corte Eleitoral. Indaga-se sobre o cabimento de recursos em matérias administrativas. A jurisprudência sobre o tema, ao longo dos anos, sempre foi vacilante, ora admitindo-se a possibilidade de recurso, ora negando-a.

Em vários julgamentos na sessão administrativa, o Tribunal decidiu pelo não cabimento de recursos em matéria administrativa, em especial no que tange às prestações de contas de candidatos analisadas pelas Cortes regionais. Contudo, a questão, atualmente, está submetida à análise do Supremo Tribunal Federal, já tendo sido reconhecida a repercussão geral da matéria.

O tema deve ser examinado sob a luz da duplicidade de matérias administrativas atribuídas aos órgãos da Justiça Eleitoral. Como visto acima, os tribunais eleitorais exercem atos puramente administrativos, que refletem sua atividade-meio. Nesse patamar estão as concessões de férias, as lotações de pessoal, as nomeações para o exercício de cargo ou função, entre outros. Tais matérias, em razão da autonomia dos tribunais prevista na constituição, não são passíveis de serem impugnadas por meio de recursos para a instância superior.

Entretanto, as Cortes eleitorais também apreciam e decidem matérias administrativas intimamente relacionadas com a atividade-fim da Justiça Eleitoral. Exemplo disso é a análise das prestações de contas dos partidos políticos e dos candidatos, que devem seguir a legislação eleitoral e as instruções baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Assim, nessas hipóteses, os recursos interpostos contra as decisões administrativas relacionadas à atividade-fim da Justiça Eleitoral devem ser aceitos, como, aliás, expressamente previsto na parte final do inciso II do artigo 22 do Código Eleitoral. Caso contrário, estar-se-ia admitindo que as Cortes regionais decidissem matéria administrativa eleitoral em desacordo com as orientações e as instruções baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, sem que houvesse a possibilidade de recurso e revisão dessas decisões. A consequência seria o esvaziamento da autoridade das instruções do TSE e a possibilidade da adoção de critérios divergentes nos estados brasileiros diante da mesma norma federal.

Esse tema, contudo, atualmente e para as eleições futuras, não encerra mais discussão, pois a reforma inaugurada com a edição da Lei 12.034, de 2009, contemplou expressamente o cabimento de recurso para a instância superior contra as decisões que apreciam as contas eleitorais.

Além da competência jurisdicional prevista no artigo 22 do Código Eleitoral, ao Tribunal Superior Eleitoral compete exercer o importante papel condutor do processo eleitoral, adotando as medidas previstas no artigo 23⁴² do Código Eleitoral.

As disposições dos incisos I a VI correspondem à competência constitucional assegurada pelo artigo 96 da Carta da República, que trata, essencialmente, das matérias puramente administrativas de condução dos trabalhos dos órgãos judiciários.

⁴² **Art.** 23 Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior: I. Elaborar o seu regimento interno; II. Organizar a sua Secretaria e a Corregedoria-Geral, propondo ao Congresso Nacional a criação ou extinção dos cargos administrativos e a fixação dos respectivos vencimentos, provendo-os na forma da lei; III. Conceder aos seus membros licença e férias assim como afastamento do exercício dos cargos efetivos; IV. Aprovar o afastamento do exercício dos cargos efetivos dos Juízes dos Tribunais Regionais Eleitorais; V. Propor a criação de Tribunal Regional na sede de qualquer dos Territórios; VI. Propor ao poder legislativo o aumento do número dos Juízes de qualquer Tribunal eleitoral, indicando a forma desse aumento; VII. Fixar as datas para as eleições de Presidente e Vice-Presidente da República, Senadores e deputados federais, quando não o tiverem sido por lei; VIII. Aprovar a divisão dos Estados em Zonas Eleitorais ou a criação de novas zonas; IX. Expedir as instruções que julgar convenientes a execução deste Código; X. Fixar a diária do Corregedor-Geral, dos Corregedores Regionais e auxiliares em diligência fora da sede; XI. Enviar ao presidente da República a lista tríplice organizada pelos Tribunais de Justiça nos termos do art. 25; XII. Responder, sobre matéria eleitoral, as consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político; XIII. Autorizar a contagem dos votos pelas mesas receptoras nos Estados em que essa providência for solicitada pelo Tribunal Regional respectivo; XIV. Requisitar força federal necessária ao cumprimento da lei, de suas próprias decisões ou das decisões dos Tribunais Regionais que o solicitarem, e para garantir a votação e a apuração; XV. Organizar e divulgar a súmula de sua jurisprudência; XVI. Requisitar funcionários da União e do Distrito Federal quando o exigir o acúmulo ocasional do serviço de sua Secretaria; XVII. Publicar um boletim eleitoral; XVIII. Tomar quaisquer outras providências que julgar convenientes a execução da legislação eleitoral.

A competência para a fixação da data das eleições (inc. VII) não foi parcialmente recebida pela Constituição de 1988, porquanto a Constituição Federal regula, nos artigos 28, 29, I e II, 32, § 2º, e 77, a data da realização das eleições presidenciais, federais, estaduais e municipais, que devem ocorrer no primeiro domingo do mês de outubro do ano anterior ao término do mandato. Contudo, não se desconhece a hipótese de, diante da anulação das eleições, em face do comprometimento de mais da metade dos votos válidos (Código Eleitoral, art. 224), ser fixada a data para a renovação do pleito. Nesse caso, tratando-se de eleição presidencial afeta à competência do Tribunal Superior Eleitoral, caberá a este a designação da data para a realização da nova eleição. Da mesma forma, cabe ao Tribunal Superior Eleitoral, por força do artigo 8º da Lei 9.709/98, fixar a data de plebiscito ou referendo.

O disposto no inciso VIII cuida da competência que é atribuída ao Tribunal Superior Eleitoral para aprovar a divisão dos estados em zonas eleitorais. Esse dispositivo deve ser interpretado com a regra prevista no inciso IX do artigo 29 do Código Eleitoral, que concede aos tribunais regionais a competência para promover a divisão dos estados em zonas eleitorais, mediante a aprovação do Tribunal Superior Eleitoral. Assim, na prática, o que se tem é que os estudos e projetos de divisão ou revisão das zonas eleitorais em estado da Federação devem ser realizados pelos tribunais regionais eleitorais, os quais se incumbirão de encaminhar ao Tribunal Superior Eleitoral a respectiva proposta, para que este aprove, ou não, a divisão sugerida.

O inciso IX traz uma das mais confundidas competências da Justiça Eleitoral, a de expedir as instruções que julgar convenientes à execução do Código. Essa mesma competência está prevista no artigo 105 da Lei 9.504/97, que confere ao Tribunal Superior Eleitoral o poder de expedir instruções necessárias à execução da Lei das Eleições.

Essa atribuição representa, em verdade, um dever imposto ao Tribunal Superior Eleitoral e não se confunde com a capacidade de legislar sobre matéria eleitoral. As instruções, no caso, devem ser necessariamente baseadas na legislação vigente e visam, exclusivamente, a sua regulamentação. Nesse sentido, as instruções baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral se equiparam, a grosso modo, aos decretos do Poder Executivo que regulam matéria prevista em lei, incidindo as mesmas limitações.

Na prática, o que se verifica das instruções emanadas do TSE nos períodos eleitorais é a compilação das regras previstas nos diversos diplomas da legislação eleitoral, que são consolidadas de acordo com o tema versado na instrução. Paralelamente, há a inclusão de reiteradas interpretações que o Tribunal empresta aos dispositivos legais, de modo a permitir que a sociedade e, principalmente, os atores do processo eleitoral tenham uma noção ampla e aprofundada dos principais temas do direito eleitoral.

As regras estabelecidas nas instruções do Tribunal Superior Eleitoral têm eficácia e obrigam os participantes das eleições a respeitá-las. A violação ao disposto nas instruções do TSE já viabilizou, inclusive, a interposição de recurso especial (RO 398, rel. Min. Eduardo Ribeiro, DJ 10.3.2000).

A competência para expedir instruções gerais para as eleições é exclusiva do Tribunal Superior Eleitoral. Como a legislação eleitoral tem natureza federal, o seu cumprimento em todo o território nacional deve ser equânime, não se admitindo, por exemplo, que determinada conduta seja permitida em um estado e proibida em outro. Assim, somente o Tribunal Superior Eleitoral, que detém jurisdição em todo o território nacional, é competente para expedir as instruções previstas no Código Eleitoral e na Lei 9.504/97, não sendo possível que os tribunais regionais eleitorais editem, cada um, instruções para a condução das eleições (Nesse sentido: Pet 1.776, rel. Min. José Gerardo Grossi, DJ 13.6.2006).

Tem-se admitido, contudo, que os tribunais regionais, na hipótese de novas eleições (Código Eleitoral, art. 224) baixem atos regulando esse processo eleitoral específico.

A reforma introduzida pela Lei 12.034/2009 deu nova redação ao artigo 105 da Lei 9.504/1997, estabelecendo que as instruções expedidas pelo TSE devem possuir caráter regulamentar, “*sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei*”. A recomendação é de todo válida e, mesmo antes de ser expressada, sempre foi observada pelo Tribunal Superior Eleitoral. Resta apenas saber se a lei ordinária, no caso, poderia estabelecer regra limitadora de competência quando a Constituição da República expressamente exige que a matéria conste de lei complementar.

Outra competência do TSE que gera algumas dúvidas é a prevista no inciso XII, que se refere às respostas, sobre matéria eleitoral, que devem ser dadas às consultas elaboradas por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político.

A competência para responder consultas revela a preocupação legal de que as regras eleitorais sejam claras e que os interessados não sejam surpreendidos por interpretações divergentes sobre determinado tema eleitoral.

A consulta, todavia, não se confunde com a análise de casos concretos. Nela, por não existir acusado, não se aplicam os princípios do contraditório e da ampla defesa. Em linguagem comum, a consulta é uma mera pergunta feita ao administrador das eleições para saber se determinado fato deve ou não ser realizado (e.g. se o ocupante de determinado tipo de cargo deve se desincompatibilizar), ou se determinada regra alcança ou não certas situações (e.g. se determinada propaganda pode ou não ser realizada de determinada forma). A resposta somente pode se referir à situação hipotética, havendo indícios de que a consulta diz respeito a caso concreto e específico, o Tribunal Superior Eleitoral tem, reiteradamente, não conhecido do pedido.

Por outro lado, justamente porque as consultas cuidam de hipóteses abstratas e as respostas apresentadas não decorrem de procedimento contraditório, o entendimento expressado pelo Tribunal nessa sede não vincula o órgão no momento do julgamento de algum caso concreto. *“Conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal (Recurso em Mandado de Segurança nº 21.185/DF, rel. Min. Moreira Alves, de 14.12.1990), a resposta dada a consulta em matéria eleitoral não tem natureza jurisdicional, mas, no caso, é ato normativo em tese, sem efeitos concretos, por se tratar de orientação sem força executiva com referência a situação jurídica de qualquer pessoa em particular”* (MS 3.170, rel. Min. Caputo Bastos, DJ 16.6.2008).

Exatamente por essa razão as orientações decorrentes de consultas respondidas pelo Tribunal Superior Eleitoral não são passíveis de serem atacadas pela via do mandado de segurança, como consta do precedente acima indicado, e, igualmente, não servem como sustentáculo de reclamação (RCL 466, rel. Min. Fernando Gonçalves, DJ 20.5.2009).

A requisição de força federal, nos termos do inciso XV, geralmente com o emprego das forças armadas, visa garantir, principalmente, a tranquilidade do processo de votação, sendo normal que se proceda à requisição em municípios ou zonas eleitorais que apresentam condições precárias de garantir a livre expressão da vontade do eleitor. A intervenção das forças armadas, portanto, é devida apenas como meio de resguardar a liberdade do eleitorado contra eventuais ameaças que possam comprometer o exercício do voto.

A polícia federal, no período eleitoral, também fica à disposição da Justiça Eleitoral, exercendo o papel de polícia judiciária.

Por fim, o artigo em comento traz, em seu último inciso, a competência geral para que o Tribunal Superior Eleitoral tome, no alto de sua missão institucional e constitucional, quaisquer outras providências que julgar convenientes à execução da legislação eleitoral.

Com isso a lei entregou ao Tribunal Superior Eleitoral completa competência para conduzir o processo eleitoral e, mesmo diante de fatos não imaginados, adotar as medidas necessárias, sempre com o fim de permitir o fiel cumprimento da Constituição e da Legislação Eleitoral.

Além das regras de competência previstas no Código Eleitoral, a atual Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64, de 1990) prescreve a competência da Justiça Eleitoral para conhecer e decidir as arguições de inelegibilidade (art. 2º), estabelecendo que estas serão processadas perante: *“I – O TSE, quando se tratar de candidato à Presidência e Vice-Presidência da República; II – Os TREs, quando se tratar de candidato a Senador, Governador, Vice-Governador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital. III – Os juízes eleitorais quando se trata de candidato a Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador”*.

Ou seja, além de caber ao Tribunal Superior o registro dos candidatos aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República (Código Eleitoral, art. 22, I, *a*), as arguições de inelegibilidade incidentais ao processo de registro de tais candidatos também devem ser processadas e decididas pelo TSE, observando-se o rito previsto nos artigos 3º e seguintes da Lei das Inelegibilidades.

Aliás, ao examinar o pedido de registro de candidatura para disputar os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, o Tribunal Superior deverá verificar, de ofício, se os candidatos cujos registros são requeridos pelos partidos políticos preenchem as condições de elegibilidade e não incidem em nenhuma das hipóteses de inelegibilidade, independente da existência de arguição de inelegibilidade.

A Lei Complementar 64/90 também prevê o cabimento de representações para “*apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos e meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político*”, as quais se acostumou chamar de ação de investigação judicial eleitoral, ou simplesmente AIJE. A condução dessas ações é atribuição do Corregedor-Geral nas eleições presidenciais, do Corregedor Regional nas eleições federais e estaduais, e do juiz eleitoral nas eleições municipais (LC 64/90, art. 22).

Aos Corregedores Eleitorais, contudo, não é assegurada competência para o julgamento das investigações (salvo a hipótese de rejeição imediata quando não for caso de representação ou lhe faltar algum requisito). Eles conduzem todos os trâmites previstos na legislação, decidindo monocraticamente os incidentes processuais. Mas, ao final, devem apresentar um relatório conclusivo aos seus respectivos tribunais, a quem caberá, com o voto do Corregedor, a efetiva deliberação e julgamento da causa.

Exceção a essa regra ocorre nas eleições municipais, em que ambas as funções (conduzir o processo e julgá-lo) estão reunidas em uma só pessoa: o juiz eleitoral.

Por fim, voltamos à atuação dos juízes auxiliares, que também compõem as Cortes eleitorais. A eles é assegurada a competência para processamento e julgamento das reclamações e representações referentes ao descumprimento das normas contidas na Lei 9.504/97, nos termos previstos no seu artigo 96⁴³.

⁴³ Art. 96. Salvo disposições específicas em contrário desta Lei, as reclamações ou representações relativas ao seu descumprimento podem ser feitas por qualquer partido político, coligação ou candidato, e devem dirigir-se: I - aos Juízes Eleitorais, nas eleições municipais; II - aos Tribunais Regionais Eleitorais, nas eleições federais, estaduais e distritais; III - ao Tribunal Superior Eleitoral, na eleição presidencial.

§ 1º As reclamações e representações devem relatar fatos, indicando provas, indícios e circunstâncias. § 2º Nas eleições municipais, quando a circunscrição abranger mais de uma Zona Eleitoral, o Tribunal Regional designará um Juiz para apreciar as reclamações ou representações. § 3º Os Tribunais Eleitorais designarão três juízes auxiliares para a apreciação das reclamações ou representações que lhes forem dirigidas. § 4º Os recursos contra as decisões dos juízes auxiliares serão julgados pelo Plenário do Tribunal.

A constitucionalidade da criação da figura do juiz auxiliar já foi contestada, sem sucesso. O eminente Ministro Sepúlveda Pertence, ao apreciar o Mandado de Segurança 3.103, destacou que *“a integração dos juízes substitutos aos tribunais eleitorais está prevista na própria Constituição: Art 121 (...) São, assim, os substitutos, órgãos investidos de jurisdição eleitoral, nela investidos pela mesma forma prescrita para a investidura dos titulares, e, no exercício da judicatura, gozam das mesmas garantias. (...) Resta, de logo, saber se os “juízes auxiliares” aludidos no § 3º do art. 96, são órgãos individuais do Tribunal ou se, ao contrário, exercem jurisdição de grau inferior. A própria lei parece impor a primeira solução: São eles órgãos individuais do Tribunal. É que, segundo se colhe dos incisos II e III do art. 96, é dos TREs, caso se cogite de eleições na circunscrição estadual, ou do TSE, de eleição presidencial, a competência para decidir reclamações ou representações por descumprimento das prescrições daquele diploma legal. Logo, é como órgão do Tribunal competente – e só nessa condição poderiam fazê-lo – que atuará o juiz auxiliar. (...) pela interpretação da lei que não conduza à sua inconstitucionalidade, a designação dos juízes auxiliares haverá de recair em juízes titulares ou substitutos do tribunal competente, uma vez que apenas eles compõem a sua organização constitucional”⁴⁴.*

Os argumentos acima reproduzidos servem, também, para demonstrar que a existência dos juízes auxiliares não acarretou a criação de uma nova instância perante a Justiça Eleitoral.

Os feitos judiciais submetidos à análise dos juízes eleitorais, na maioria das vezes, estão relacionados com alegações de violação às regras de propaganda ou o exercício de direito de resposta. Nesses casos, deve ser seguido o rito previsto no artigo 96 da Lei das Eleições, cabendo, contra a decisão proferida pelo juiz auxiliar, recurso inominado para o Plenário do Tribunal.

Os recursos contra as decisões dos juízes auxiliares não se confundem com o agravo regimental ou interno lançado contra decisão proferida pelo relator de um caso.

⁴⁴ Juiz Auxiliar dos Tribunais Eleitorais: se escolhidos entre respectivos juízes substitutos, no julgamento dos agravos contra suas decisões, substituirão, no colegiado, titular da mesma categoria: Instrução 66/2002, art. 8º, §1º, constitucionalidade. (MS 3.013, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 9.5.2002).

Ao regular o processamento das representações para as eleições de 2010, a Resolução 23.193, do Tribunal Superior Eleitoral, igualmente estabeleceu que “a *decisão proferida por juiz auxiliar estará sujeita a recurso para o Plenário do tribunal eleitoral, no prazo de 24 horas da publicação da decisão em secretaria, assegurado ao recorrido o oferecimento de contrarrazões, em igual prazo, a contar da sua notificação (Lei nº 9.504/97, art. 96, §§ 4º e 8º)*”.

Por outro lado, o § 8º do artigo 36 do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral estabelece que “*da decisão do relator caberá agravo regimental, no prazo de três dias e processado nos próprios autos*”, referindo-se, obviamente, às decisões proferidas nos termos dos §§ 6º e 7º do mesmo artigo, que dizem respeito à possibilidade de o relator “*negar seguimento a pedido ou recurso intempestivo, manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante no Tribunal, do Supremo Tribunal Federal ou de Tribunal Superior*” (§ 6º) ou “*dar provimento ao recurso, se a decisão recorrida estiver em manifesto confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal ou de Tribunal Superior*”.

Como demonstrado anteriormente, os juízes auxiliares não constituem instância jurisdicional inferior, são eles órgãos individuais do tribunal, por isso suas decisões devem ser atacadas pelo recurso inominado previsto na Legislação Eleitoral e nas instruções do Tribunal, e não por via de agravo regimental ou interno.

Essa distinção é necessária, inclusive, para que seja assegurada ou não a sustentação oral dos patronos das partes, visto que na hipótese de agravo regimental não há tal oportunidade, ao passo que no caso de recurso a possibilidade de sustentação oral está prevista na Instrução (Res. 23.193, art. 33, § 4º). De igual modo, o prazo do recurso é de 24 horas, ao contrário do agravo regimental, que pode ser interposto em três dias.

Além dos temas de propaganda eleitoral e direito de resposta, também compete aos juízes auxiliares a análise de feitos que envolvem arrecadação e gastos de recursos em desacordo com as normas legais (Lei 9.504/97, art. 30-A); a prática de captação ilícita de sufrágio (Lei 9.504/97, art. 41-A); o exame da ocorrência de condutas vedadas praticadas pelos agentes públicos (Lei 9.504/97, art. 73); ou a extrapolação dos limites de doação eleitoral (Lei 9.504/97, art. 81). Nessas matérias, contudo, por disposição legal, o rito a ser

observado é aquele previsto no artigo 22 da Lei das Inelegibilidades, ou seja, o da ação de investigação judicial eleitoral.

Assim, nesses casos, o juiz auxiliar – ao contrário do juiz eleitoral de primeira instância, que processa e julga o feito – conduzirá a investigação e, ao final, submeterá seu relatório conclusivo ao Tribunal, tal como prescreve o inciso XII do artigo 22 da Lei de Inelegibilidades. Ou seja, nessas hipóteses – inclusive pela gravidade das sanções previstas –, o juiz auxiliar não decidirá isoladamente, mas, compondo o Tribunal, proferirá seu relatório e voto quando o feito for submetido à deliberação do Plenário da Corte.

Para concluir esse estudo, vale destacar que em muitas situações o mesmo fato pode sinalizar ofensa à Lei das Eleições e também caracterizar uma das hipóteses que ensejam a ação de investigação judicial eleitoral.

A solução, nesses casos, foi dada pelo Tribunal Superior Eleitoral no exame do Processo Administrativo 18.831, do qual foi relator o eminente Ministro Sálvio de Figueiredo, cuja ementa é autoexplicativa:

Direito Eleitoral. Investigação judicial e Representações por descumprimento da Lei Eleitoral. Competência e processamento.

I - O processamento e o relatório de Representação ajuizada com fundamento no art. 41-A da Lei nº 9.504/97 são da competência dos Juízes Auxiliares, por força do disposto no § 3º do art. 96 da referida lei, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, sem que importe, pois, em deslocamento da competência para o Corregedor.

II - O processamento de Representação por descumprimento da Lei Eleitoral, como assinalado no item anterior, é da competência dos Juízes Auxiliares, observado o rito sumaríssimo previsto no citado art. 96, exceção feita aos processos que visem apurar captação de sufrágio, em face da disposição final do seu art. 41-A, hipótese que deverá ensejar desmembramento do feito, de forma a possibilitar que as infrações a este artigo se processem conforme o rito da Lei Complementar nº 64/90, art. 22, e as que se referem ao art. 73 daquela lei se processem nos termos do seu art. 96.

III - Em se tratando de Representação que tenha por fundamentos os arts. 41-A e 73 da Lei nº 9.504/97 e 22 da Lei Complementar nº 64/90, o procedimento deverá observar as regras discriminadas nos itens anteriores, com a ressalva de que as infrações à referida lei complementar devem ser apuradas conforme os seus termos, pelos Corregedores Eleitorais.

Em outras palavras, tratando-se de situação que possa ser enquadrada em ambas as hipóteses sancionadas pela Legislação Eleitoral (Lei 9.504/97 e LC 64/90), o feito deverá ser desmembrado para que as ofensas à Lei das Eleições sejam apuradas pelos juízes auxiliares e a caracterização do abuso de poder ou uso indevido de meios de comunicação seja analisada pelo Corregedor Eleitoral.

Com base nesse raciocínio, a Resolução 23.193, do TSE, ao regular os procedimentos das reclamações e representações, estabeleceu no artigo 21 que *“no caso de a inicial indicar infração à Lei 9.504/97 e também as transgressões citadas nos arts. 19 e 22 da LC nº 64/90, com ou sem pedido expresso das partes, o relator determinará o desmembramento do feito, remetendo-se cópia integral à Corregedoria Eleitoral para apuração das transgressões referentes à LC nº64/90 (Resolução nº21.166/2002)”*. O mesmo procedimento, de forma inversa, deve ser observado pelo corregedor que receber petição na qual se aponte violação a artigos da Lei 9.504/97, não se aplicando a regra de *“se o autor da representação informar, na inicial, haver ajuizado, ainda que concomitantemente, duas ou mais representações sobre os mesmos fatos, já previamente distribuídas ao Corregedor Eleitoral e aos juízes eleitorais”*.