

## Sistemas eleitorais.

# Justiça Eleitoral - sua problemática no constitucionalismo brasileiro

ROSAH RUSSOMANO

Professora Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas (RS) e da Escola Osvaldo Vergara de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais (Porto Alegre, RS)

A democracia, visualizada embora sob diversificados prismas, pressupõe um núcleo essencial, que se traduz no consenso popular como a fonte do poder.

O governo, pois, no encaixe que lhe é peculiar, origina-se ou legitima-se através da vontade dos governados, autenticamente expressa e verificada também autenticamente.

As opiniões, entretanto, se convergem sob este aspecto, divergem no relativo às formas de aferição daquele consenso. Há, destarte, orientações distintas, quando se trata de indicar os órgãos encarregados de proceder à consulta do povo. Surgem, assim, na tela da História, três grandes sistemas:

- a) o parlamentar ou político;
- b) o semiparlamentar ou eclético;
- c) o judiciário.

Como, por definição, logo se infere, o sistema parlamentar ou político entrega aos órgãos legislativos competência para verificar a vontade do corpo eleitoral.

Suas raízes, que se cravam nos séculos XVI e XVII, surgiram de dois fatores: as eleições, com as precariedades do momento histórico, efetuavam-se tão-só para a estruturação das Câmaras legislativas; estas empenhavam-se em assegurar, pelo mecanismo referido, sua independência funcional.

A prerrogativa parlamentar — que, segundo alguns, à semelhança de ESMEIN, se teria originado e adensado na França e que, conforme outros, se haveria criado e consolidado na Inglaterra — deixou um dogma fundamental: “cada Câmara seria o único juiz da elegibilidade e da regularidade das eleições de seus próprios membros”.

Dai, projetaram-se influências inelutáveis. A Constituição norte-americana, de 1787, por ex., aceitou o sistema, considerando-o como peculiar à simetria da divisão dos poderes. A orientação atravessou os séculos e o espaço. Em terras do Velho Mundo, como no-lo relembra FAVILA RIBEIRO, inseriu-se na Bélgica, na Dinamarca, na Finlândia, na Itália. No solo do Mundo Novo, insinuou-se no México e na Argentina (art. 56 do texto supremo).

A medida que os anos rolaram, ficou evidente que fórmulas simétricas, gizadas com rigorismo, se vitoriosas em certos países, estariam fadadas a falir em outros. Em determinadas ambiências, múltiplos inconvenientes foram sendo revelados. Houve distorções que conduziram à negação da verdade eleitoral.

Quando, então, já não se receava, como dantes, o absolutismo do Executivo, diversos Estados, ainda avessos a uma intromissão judiciária nesta esfera, mas descrentes do controle exclusivamente político, delinearão o *Sistema Semiparlamentar* ou *Eclético*.

Deste são modelos a Constituição de Weimar, de 1919, a Constituição da República Federal Alemã e a Constituição francesa, inspirada por DE GAULLE.

A Constituição de Weimar consagrou o *Tribunal de Verificação Eleitoral*, composto por membros do Parlamento e do Tribunal Administrativo. A Lei Suprema da República Federal Alemã, deferindo embora a verificação de poderes dos membros do Parlamento a este órgão, estabeleceu um sistema recursal para o *Tribunal Constitucional Federal*, ao qual compete a última palavra sobre o problema posto. A Constituição francesa seguiu este fio diretivo, com o *Conselho Constitucional*, última instância para o julgamento das eleições.

A fórmula mista — ou híbrida —, entretanto, não satisfaz.

Como decorrência, surgiu o *Sistema Judiciário*, efetuando-se este surgimento no país onde nascera o primeiro sistema apontado. Ou seja, precisamente, na Inglaterra.

Tantas e tão fundas desfigurações sofrera o sistema parlamentar que, na opinião do jurista, durante cerca de três quartos do século XIX, os britânicos tiveram uma das organizações eleitorais mais corrompidas do mundo.

No apagar das luzes desse século, sob o gênio de DISRAELI, houve uma virada de posição. Conquistou-se a retidão nas eleições, que passaram a ser verificadas por magistrados. Foi-se, finalmente, ao encontro da verdade eleitoral.

O *Sistema Judiciário* alcançou ressonância em vários Estados. Adotou-o a Grécia, instituindo um *Tribunal Supervisor das Atividades Eleitorais*. Abraçou-o o Chile, imprimindo-lhe embora feição um tanto heterogênea, porquanto, do *Tribunal Qualificador das Eleições*, participariam também Presidentes e Vice-Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado.

Em todo este contexto, ressalta o *Tribunal Eleitoral da Tcheco-Eslôvquia*, desaparecido quando este Estado se incluiu na órbita soviética, mas que simbolizou valiosa inspiração para a criação de uma justiça especializada autônoma, em cujo ápice estava o *Superior Tribunal Eleitoral*.

\* \* \*

A experiência brasileira mostra-nos que vivenciamos o primeiro sistema, o parlamentar, para vivenciar, após, o sistema judiciário, em que a Justiça Eleitoral se erige e se impõe, como órgão integrante do Poder Judiciário.

Percorremos, nesta dimensão, um caminho longo, árduo, tortuoso e, por vezes, dramático.

Quando nos constitucionalizamos à época imperial, em 1824, adotamos o sistema parlamentar. Mantivemo-lo, quando da promulgação da Constituição republicana, de 1891.

A orientação, porém, que se mostrara precária em países de tradição e alto nível político, entre nós, face a toda uma gama de razões, afastou-nos do objetivo visado: a verdade eleitoral.

AFONSO ARINOS, analisando o sistema, reputa-o, face às suas conseqüências dentro de nossas fronteiras, como uma das chagas profundas que corromperam a Primeira República. Em suas palavras, “a sorte dos eleitos permanecia à mercê das preferências palacianas, que conduziam os Partidos, quando não de caudilhos surgidos no próprio seio das Câmaras”.

A revisão constitucional de 1925-1926 não proporcionou ao País, na expressão de ASSIS BRASIL, aquilo de que se estava mais carente —

“representação e justiça”. Esta razão e todo um conjunto de causas levaram ao desfazimento de nossa primeira Lei Suprema da República, em que pesasse às excelências de sua técnica jurídica.

A Revolução de 1930 iniciou um período ditatorial em nosso meio, o qual, como toda medalha, se teve seu verso negativo, teve seu anverso positivo. Assim, neste anverso, proliferou, por ex., a legislação trabalhista. E foi elaborado e promulgado o Código Eleitoral de 1932, considerado como a “carta de alforria do povo brasileiro”. A par do voto secreto, a par do voto feminino, aquele Código adotou o *Sistema Judiciário*, drenando toda a matéria eleitoral para uma Justiça especial, exatamente a Justiça Eleitoral, que se inseriu em nosso Poder Judiciário.

Constitucionalizada em 1934, esta Justiça abriu-nos novos e amplos horizontes.

A Constituição de 1934, porém, teve curta vida. Foi rasgada pelo Golpe de 10 de novembro de 1937, quando se impôs a Carta da mesma data. Iniciou-se o período do Estado Novo, que se estirou durante oito longos anos, com o estancamento da vida político-partidária do País. A Justiça Eleitoral — se tivesse havido dinâmica eleitoral àquele tempo — haveria perdido sua melhor expressão, porquanto não fora contemplada no texto supremo. Reemergiu, porém, na Constituição de 1946. E acha-se consagrada na Constituição vigente, de 1967, como órgão do Poder Judiciário.

Em sua cúpula, está o *Tribunal Superior Eleitoral*, a ele se sucedendo os *Tribunais Regionais*, as *Juntas Eleitorais*, os *Juízes Eleitorais*.

Os órgãos colegiados compreendem, a par de elementos integrantes da magistratura, advogados, juristas ou cidadãos de idoneidade notória e indiscutível, os quais compõem, respectivamente, o Tribunal Superior, os Tribunais Regionais e as Juntas Eleitorais.

A estrutura, pois, busca situar, num mesmo plano, pessoas com formação intelectual diferenciada.

Os elementos togados da Justiça Eleitoral são recrutados entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Federal de Recursos, na dimensão federal. São recrutados, já agora na dimensão regional, entre desembargadores do Tribunal de Justiça, juízes do Tribunal de Alçada e juízes federais.

Os juízes eleitorais, a seu turno, são os próprios juízes de direito, com jurisdição plena e na forma da lei. Representam elementos de vital importância na Justiça Eleitoral, eis que encarnam uma instância ativa, que se movimenta e atua, influenciando diretamente a realização dos pleitos. Sua atividade inicia-se quando começam as providências para as eleições próximas e prolonga-se até a entrega das urnas às Juntas Eleitorais, nas quais ocupam a presidência.

Todos os componentes da Justiça Eleitoral, togados ou não, no exercício de suas funções — e no que lhes for aplicável —, usufruem de plenas garantias, sendo inamovíveis.

A restrição do texto supremo, frisando que o gozo das garantias se dará no que lhes for aplicável, justifica-se de alto a baixo, de vez que a vitaliciedade não poderia abranger os que não fossem magistrados. Isto pela simples razão de que apenas transitoriamente atuam neste setor especializado da Justiça.

Os juízes dos tribunais eleitorais, nos termos da Constituição, só servem, obrigatoriamente, por dois anos no mínimo — salvo motivo justificado. E não o poderão fazer por mais de dois biênios consecutivos.

Como se depreende, a Justiça Eleitoral caracteriza-se pela rotatividade de sua composição. Entende-se traduzir a mesma eficiente esquematização institucional, encarnando, segundo FÁVILA RIBEIRO, “medida de sabedoria política”, eis que assegura a “viabilidade de participação temporária na instituição de controle, sem colocar as renovações dependentes de critérios políticos”.

Harmonizam-se a necessidade de mudança e a exigência de participação de magistrados vitalícios. Comungam o princípio político da alteração e o princípio judiciário da garantia vitalícia.

A maioria apóia e, portanto, aplaude esta estrutura, que seria garantidora da eficácia funcional da Justiça Eleitoral.

Outros, porém, notam que a circunstância de a Justiça Eleitoral não dispor de quadro próprio de magistrados — que, em verdade, periodicamente, provêm de outros setores judiciários — impede a formação de elos reais, entre esta Justiça especial em si e seus componentes.

Aqueles que a integram, vindo “de empréstimo” de outras áreas, situam-na em “posição caudatária”, ante os órgãos que com ela colaboram.

Correlatamente, acentuam que se levantam obstáculos a uma seqüência administrativa regular, porquanto os juízes não se podem afeiçoar a este mister — ou nele aperfeiçoar-se.

Dir-se-á que a regra da periodicidade não é peculiar à Justiça Eleitoral, eis que se estende também à Justiça Militar e à Justiça do Trabalho.

No entanto, nestes ramos da Justiça Especial, na renovação, não se incluem os magistrados togados.

\* \* \*

A periodicidade, de todo em todo abrangente, reponta tão-só na Justiça Eleitoral.

Ora, face à competência que texto supremo e lei comum deferem aos juízes e tribunais eleitorais — que se projeta em extensão e que se reves-

te de um cunho diversificado —, em que pese à natureza designada de “segmentária” de suas funções (um dos argumentos em que se embasa a doutrina defensora da estrutura vigente), cremos que seria plenamente aceitável, ou mesmo necessária, a existência de um quadro próprio, relativo à Justiça Eleitoral.

Todos os setores judiciários, nós o sabemos, exercem competência jurisdicional. A Justiça Eleitoral, como decorrência daquela diversificação, cabe ainda um *plus*.

O art. 137 da Constituição vigente é expressivo a respeito. Expressivos são a respeito os ditames da legislação comum.

Não se atribuem a esta Justiça apenas atos que integram o contencioso eleitoral — e que permanecem ao sabor das flutuações das partes interessadas. Antes, permite-se-lhe atuar *per se*, sempre que necessário. Sua competência, pois, estende-se a todo o processo eleitoral, fazendo com que se comporte em “autêntico estilo administrativo”.

A esta Justiça, por ex., cabem medidas preventivas, no sentido de impedir que a vontade popular seja distorcida, o que a leva a agir, por definição, profilaticamente. Compete-lhe, ainda, emitir atos normativos com força regulamentar, nos termos do Código Eleitoral vigente. Cabe-lhe responder consultas sobre matéria eleitoral, desde que formuladas por autoridades públicas ou particulares, em caráter hipotético.

Tudo isto, cremos, demonstra — e as referências são apenas exemplificativas, insistimos — a necessidade de a Justiça Eleitoral despir-se de seu cunho “caudatário”, possuindo, pois, quadro específico, onde os magistrados teriam maiores condições de atuar, por sua formação também específica. Tal como sucede na área da Justiça Militar e na inerente à Justiça do Trabalho.

\* \* \*

De qualquer sorte, configurada embora como se encontra, dinamizando-se nos termos em que o faz, a Justiça Eleitoral saneou o ambiente político-partidário do Brasil, apagando suas maiores máculas.

Carente, porém, mesmo hoje, de suporte administrativo, ou seja, como no-lo acentua o jurista, de um corpo administrativo extensivo a todas as zonas eleitorais, a sua eficácia funcional é, de certo modo, ainda claudicante.

De mais a mais, após o término do Estado Novo, reconstitucionalizado o País em 1946, esta Justiça enfrentou novo tipo de corrupção eleitoral: a corrupção, como lembra LUIZ LUISI, determinada pela influência e pelo abuso do poder econômico.

Os Códigos Eleitorais de 1965 e de 1967 buscaram efetuar um corte na distorção. No entanto, os objetivos visados não foram atingidos. E,

pelas contingências do momento histórico, o esquema democrático sofreu drástica lesão.

Foram estabelecidos preceitos normativos, fixando a censura à programação dos partidos políticos, através de rádio ou de televisão. Os oradores falavam enredados em constrangimento pela presença de censores judiciais que os poderiam reduzir ao silêncio inesperadamente. Como assevera NELSON DE SOUSA SAMPAIO, a medida encarnou uma “censura imediata”, mais danosa e não menos inconstitucional do que a “censura prévia”.

Ulteriormente, como decorrência de toda uma gama de causas, dentre as quais repontou o terreno ganho pela oposição, o contato entre candidatos e corpo eleitoral foi prejudicado de modo mais intenso.

Passou-se a apresentar no vídeo, por ex., por força de lei, tão-só a figura do candidato, dizendo-se seu nome e lendo-se seu *curriculum*.

O expediente feriu mais fundo nossa democracia, sem impedir ainda o abuso do poderio econômico. Os candidatos favorecidos pela fortuna, detendo em suas mãos este poderio, utilizaram distintos meios para chegar ao eleitorado, em detrimento, é óbvio, dos candidatos que não dispusessem de recursos financeiros.

A fraude, pois, continuou a insinuar-se através das mais estreitas frinchas, o que reclama uma *re*-formulação da consciência política do povo, dos partidos, dos governantes, senão apenas — e singelamente — uma *formulação* desta consciência, tardia embora.

\* \* \*

Nossa grande necessidade, porém, traduz-se no deferir-se à Justiça Eleitoral uma esfera de atuação real. Em que os pleitos se efetivem regularmente, sem a sombra das prorrogações de mandatos. E que não sofra compreensões. . .

A conjuntura por que passou nosso País, de 1964 a 1979 — quando, enfim, se desfez a ordem institucional, que se superpunha à ordem constitucional —, reduziu, excessivamente, aquela esfera.

Assim o fez, tornando indiretas as eleições para Presidente e Vice-Presidente da República. Para Governador e Vice-Governador dos Estados-Membros. Para um senador, quando se tratasse da renovação do Estado federal por dois terços.

A Justiça Eleitoral, portanto, nestes segmentos — e segmentos-“chave” no regime representativo —, teve que recuar. Substituíram-na Colégios Eleitorais, nos planos federal e estadual, que, por sua composição, em princípio, não refogem a critérios políticos e aos sentimentos ou paixões também de natureza política.

Em que pese à nova Emenda Constitucional nº 15, de 19 de novembro de 1980, que devolve competência à Justiça Eleitoral, relativamente a eleição para as chefias executivas das entidades menores e para a representação integral no Senado, muito há, ainda, que se construir, porque esta Justiça é incipiente em nosso País, em termos de tempo histórico. E porque se projeta a uma dimensão em que se multiplicam os erros — maiores no pretérito, ainda existentes, no dia-a-dia que estamos a viver.

\* \* \*

Por via de consequência, torna-se pertinente re-tocar na “tecla” em que se tem insistentemente tocado, neste período de nossa evolução jurídico-política, quando antigas esperanças tornam a emergir e quando esperanças novas são tecidas.

Daí, a abordagem do tema que, singelamente efetuada, não menos singelamente procura colaborar no sentido de levar todos quantos integram os mais diferenciados níveis de nosso Estado a buscar solidez de estruturas e liberação de mecanismos, em favor da ambiência democrática sonhada.

#### BIBLIOGRAFIA

CADART, Jacques — *Régime Electoral et Régime Parlementaire en Grande Bretagne*. Paris, 1948.

CUNHA, Fernando Whitaker da — *Do Poder Representativo*. Rio de Janeiro, 1980.

DUGUIT, Léon — *Manuel de Droit Constitutionnel*. Paris, 1911.

ESMEIN, Ademar — *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*. Paris, 1927.

LUISI, Luiz — *Sobre Partidos Políticos — Direito Eleitoral*. Porto Alegre — RS, 1975.

MARINHO, Josaphat — “Competências das Justiças Especiais”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 41, julho de 1975.

MELO FRANCO, Afonso Arinos — *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. Rio de Janeiro, 1960.

MIRANDA, Pontes de — *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969*. São Paulo, 1970.

NEQUETE, Lenine — *O Poder Judiciário no Brasil, a Partir da Independência*. Porto Alegre — RS, 1973.

RIBEIRO, Fávila — *Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro, 1975.

ROSAS, Roberto — “Função normativa da Justiça Eleitoral”, *Revista de Direito Público*, vol. 9, julho-setembro, 1969.

RUSSOMANO, Rosah — *Anatomia da Constituição*. São Paulo, 1970.