

A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL*

THE SCOPE AND POWERS OF THE ELECTORAL COURTS

SUZANA DE CAMARGO GOMES

Desembargadora Federal do Tribunal Regional Federal da 3.^a Região.
Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito de Lisboa
– Portugal. Especialista em Direito Penal junto ao Conselho da Justiça
Federal – Brasília-DF. Especialista em Direito Público junto à Escola dos
Magistrados e PUC-SP. Diretora da Escola de Magistrados da Justiça
Federal da 3.^a Região. Juíza do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo.

Recebido para publicação em março de 2004.

A Competência da Justiça Eleitoral é tema que sempre suscita indagações, tendo em vista as inúmeras questões que afloram, principalmente para se estabelecer as linhas limítrofes entre as matérias que integram o âmbito de conhecimento e apreciação dessa Justiça especializada e aquelas que são outorgadas a outros órgãos do Poder Judiciário.

É que, como desempenha a Justiça Eleitoral brasileira funções não só de natureza eminentemente jurisdicional, compondo litígios que lhe são submetidos a julgamento, mas desenvolve, com grande envergadura, atribuições de ordem administrativa, no que tange à preparação e

desenvolvimento das eleições nos diversos níveis (federal, estadual e municipal), e também de cunho consultivo, respondendo a indagações que lhe são endereçadas sobre direito em tese, por vezes surgem perplexidades para se delimitar os exatos contornos de sua atuação.

Especialmente porque, em matéria de controle da legalidade das eleições, o Brasil adota o sistema eminentemente jurisdicional, ao contrário de outros países, onde essas atribuições estão outorgadas a outros órgãos e poderes.

Na verdade, a preocupação dos povos no sentido de escolher seus representantes através de critérios

* Conferência proferida na Escola Superior de Direito Constitucional (ESDC), no dia 29.08.2003.

legítimos remonta a séculos, tendo havido sempre uma busca no sentido de se aprimorar os mecanismos tendentes à realização de escolhas legítimas, escoimadas de vícios.

É nessa busca de mecanismos e instrumentos que pudessem revelar com fidelidade a vontade popular, os ordenamentos jurídicos de diversos países engendraram sistemas legislativos diferenciados, sempre tendentes a resguardar o resultado das eleições.

Na verdade, a trajetória do homem na busca de critérios para escolha de seus líderes é antiga, pois desde o momento em que passou a viver em grupos e teve a necessidade de escolher representantes, reconhecendo ser indispensável a adoção de fórmulas que, observadas, legitimassem a escolha de seus dirigentes.

Já os antigos gregos e romanos vivenciaram tais preocupações, pois, por estarem esses povos vivendo sob a égide de legislação democrática, a votação começou a ser utilizada com vigor, pelo que deixou a eleição de decorrer dos desígnios divinos, passando para o domínio temporal.

A utilização da oratória, para persuadir a assembléia eleitoral a deliberar pela aprovação de leis que violassem a ordem jurídica vigente ou que importassem em atentado aos interesses públicos, passou a ser coibida, da mesma forma que coibida foi a corrupção eleitoral, a concessão de liberalidades tendentes à obtenção de votos, a manipulação e influência no sufrágio.

Ao longo dos tempos, com o desenvolvimento das instituições democráticas, cada vez mais se aprimoram as legislações no sentido de reprimir atentados ao direito de voto e no sentido de estabelecer condições para a escolha dos dirigentes políticos, de forma a resguardar a manifestação dos eleitores.

A realização de eleições lídidas, que retratem de forma categórica os anseios

populares, a lisura e legalidade das eleições, tem sido uma busca incessante.

Basicamente, os sistemas eleitorais de controle das eleições podem ser elencados em três espécies.

O primeiro dos sistemas é o chamado da verificação dos poderes, por meio do qual o controle das eleições é realizado pelos órgãos do legislativo, sem qualquer ingerência do Executivo ou do Judiciário.

Foi criado com a finalidade de conter a interferência e o despotismo dos monarcas arbitrários. Surgiu na França, mas foi consolidado na Inglaterra. Já foi adotado no Brasil e, em diversos outros países, como Espanha, Portugal, Inglaterra, França, sendo que, na atualidade, tem sido abandonado, dado que as decisões meramente políticas no controle das eleições mostrou-se prática nefasta, com decisões corporativistas e partidárias.

Nesse contexto, nasceu o sistema eclético, que é aquele que se caracteriza por possuir uma composição organizacional heterogênea, não exclusivamente de natureza política, pelo que na realização e fiscalização do processo eleitoral, em todas as suas fases, são delegadas a membros do Legislativo em conjunto com outros elementos oriundos de poderes diversos. Está em vigor em diversos países, como Espanha, Portugal, França, Itália.

Há, ainda, o terceiro sistema, eminentemente jurisdicional, em que o controle é todo deferido aos Tribunais eleitorais, tendo, destarte, natureza judicial.

Nesse sistema, a pureza do processo eleitoral, a garantia da igualdade dos candidatos a cargos públicos, a transparência e objetividade das eleições, de maneira a assegurar a soberania popular, repousam no Poder Judiciário.

Trata-se da instituição de uma jurisdição própria, que se destina, com exclusi-

vidade, a velar pelo processo eleitoral, desde o nascedouro até a sua consecução completa, sempre visando garantir que os órgãos políticos sejam ocupados pelos legítimos representantes do povo, eleitos regularmente em disputas livres e escoimadas de vícios.

A Inglaterra foi quem primeiro chegou ao sistema judicial, apesar de tê-lo adotado de uma forma não pura.

Os países, atendendo a suas peculiaridades, suas tradições e culturas, e as necessidades de controle do pleito eleitoral, ora adotam um sistema, ora outro.

No Brasil, vigorou o sistema da verificação dos poderes ao tempo da Constituição de 1824 e ao da República de 1891. A partir de então, adotou-se o sistema jurisdicional.

1. Competência da Justiça Eleitoral

Compreende as atribuições administrativas, inclusive de jurisdição voluntária, relativas à organização e realização dos pleitos eleitorais, bem como o julgamento de lides cíveis e criminais previstas em lei complementar.

Caracteriza-se por deter 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.

O âmbito de competência da Justiça Eleitoral brasileira não se revela somente no caráter jurisdicional contencioso de suas atribuições, expresso em atos que resolvem conflitos ou litígios de natureza eleitoral e

que ficam a mercê dos impulsos processuais das partes interessadas, sejam públicas ou privadas, mas, também, pode agir por iniciativa própria, funcionando independentemente de provocação, sempre que as circunstâncias assim o determinarem.

O princípio da inércia, no processo eleitoral, sofre temperamentos, pois não estão os órgãos integrantes da Justiça Eleitoral sujeitos exclusivamente ao impulso inicial das partes, podendo e devendo atuar de ofício, sempre que o interesse público o determinar, visando, assim, garantir a legalidade e a legitimidade dos pleitos.

Ainda, sobrelevam-se as atribuições tendentes ao controle da legalidade dos atos constitutivos dos partidos políticos, bem como na fiscalização exercida no decorrer de suas atividades, sempre voltadas a questões onde emergem o interesse público e onde também a ingerência é salutar ao desenvolvimento pleno da participação democrática de seus filiados.

De grande relevo é a competência do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais para responderem a consultas sobre questões eleitorais, formuladas por autoridades públicas ou partidos políticos, e que não digam respeito a situações fáticas específicas, mas que versem sobre o direito em tese. Neste particular, predomina o espírito pedagógico das decisões, de molde a realizar uma orientação no sentido de que sejam cumpridos os preceitos legais e regulamentares dentro de toda a sua extensão.

No âmbito do processo civil comum, não é possível essa ordem de atribuições, dado que deve o juiz limitar-se a declarar a existência ou inexistência de relação jurídica, mas nunca podendo atender à mera pretensão de interpretação da lei em tese.

Justiça Eleitoral, em especial o TSE, tem competência para a emissão de atos

normativos, com força regulamentar, e que são aprovados por meio de resoluções da Corte colegiada, tendo por fim ensejar uma melhor explicitação da lei para sua correta aplicação. Neste particular, também refoge à competência comum dos órgãos jurisdicionais, que devem aplicar o direito, e não ditar as normas. Na seara trabalhista e eleitoral, essa competência é de grande relevância.

O ponto fundamental determinante da competência da Justiça Eleitoral é a natureza da matéria submetida à fiscalização, apreciação e julgamento dos órgãos jurisdicionais que a compõem. Os limites de sua atuação estão na Constituição e na lei complementar. Trata-se de competência *ratione materiae* e, portanto, absoluta, não podendo, por conseguinte, as partes ou os interessados dela dispor.

Dispõe o art. 111 do CPC, que a competência em razão da matéria e da hierarquia é inderrogável por convenção das partes.

Não é suscetível de conexão ou continência.

2. Competência quanto ao alistamento eleitoral, cancelamento de inscrição, revisão do eleitorado e transferências

O alistamento não é feito de ofício como na Itália; o juiz eleitoral examina os preenchimento dos requisitos legais e constitucionais para o cadastro da pessoa como integrante do corpo eleitoral. O alistamento tem o condão de definir a condição de eleitor; é facultativo em relação aos anal-fabetos, maiores de setenta anos e, maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. É obrigatório para os maiores de dezoito anos. Os estrangeiros não podem alistar-se como eleitores, nem os conscritos, durante o período do serviço militar obrigatório. Se

já estava inscrito, permanece alistado, mas fica impedido de votar.

O cancelamento da inscrição e a conseqüente exclusão do eleitor são matérias afetas à Justiça Eleitoral, e tal ocorre no caso de múltiplas inscrições, falecimento, abstenção reiterada e não justificada aos pleitos eleitorais, quando perde a naturalização. A revisão do eleitorado também é matéria afeta à Justiça Eleitoral, bem como a transferência de títulos de eleitores.

3. Competência quanto à divisão eleitoral do país

A Justiça Eleitoral divide o país em circunscrições eleitorais, que correspondem aos Estados da Federação, e estas, por sua vez, são subdivididas em zonas eleitorais, que podem ou não coincidir com os espaços territoriais dos Municípios. Há zonas que englobam um ou mais Municípios, bem como há outras dentro de uma só cidade, tudo dependendo da densidade de eleitores naqueles espaços territoriais.

É feito um processo administrativo para tanto, que depende, para sua formalização final, da aprovação do Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Compete aos Tribunais Regionais Eleitorais dividir a circunscrição em zonas eleitorais, submetendo essa divisão, assim como a criação de novas zonas, à aprovação do TSE.

4. Competência quanto ao registro e cassação de partidos políticos e fiscalização de suas atividades financeiras

Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, assim, após adquirirem personalidade jurídica na forma da lei civil, isto é, tendo seus atos constitutivos sido submetidos a registro no Cartório de Títulos e Documentos, deverão levar seus estatutos para que sejam registrados no

TSE. A competência da Justiça Eleitoral, nesta seara, não afeta a autonomia partidária, consagrada constitucionalmente, o que permite os órgãos provenientes dos partidos políticos estabelecer a estrutura interna, dispor sobre a organização e funcionamento, definir os requisitos de filiação, a melhor forma para designar seus candidatos, mas não podem ser um partido local; devem ter um número de filiados mínimo, isto para impedir que pululem partidos sem condições de sobrevivência, em face de não contarem com base nacional.

Por isso devem levar a arquivamento a relação de nomes de seus filiados; o desligamento do filiado também é objeto de comunicação.

Há, ainda, um controle subjetivo, que visa a identificação dos responsáveis pelos atos dos partidos políticos, pelo que devem comunicar a constituição de seus órgãos de direção e os nomes dos respectivos integrantes, para anotação.

Há, também, controle qualitativo, no sentido de fiscalizar se estão os partidos atendendo, em seus estatutos, aos requisitos basilares indispensáveis, quais sejam respeito ao regime democrático, pluripartidarismo, direitos fundamentais das pessoas humanas, e verificar se não estão mantendo organizações paramilitares.

O controle financeiro se caracteriza pela proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes, sendo que a verificação enseja a instauração de processo de cancelamento de registro do partido político.

O respeito à igualdade de direitos, acesso gratuito ao rádio e à televisão também são resguardados pela Justiça Eleitoral.

Questão relativa à infidelidade partidária: perda de mandato eletivo por essa razão não é afeto à Justiça Eleitoral.

Violação de direitos autorais por partidos políticos: não é da competência da Justiça Eleitoral.

Ação visando anular contrato de trabalho de candidato firmado com partido político, sob o fundamento de ser lesivo ao partido, também não é da alçada da Justiça Eleitoral.

A matéria afeta à Justiça Eleitoral é a referente ao registro, funcionamento e extinção de partidos políticos.

5. Competência quanto ao processo eleitoral

Processo eleitoral é o conjunto de atos relativos à execução do pleito eleitoral e reconhecimento de seus resultados.

Não compete à Justiça Eleitoral a fiscalização de eleições de sindicatos, posto que não caracterizadas eleições para cargos públicos. Súmula 4 do STJ: competência da Justiça Estadual, o julgamento de causa decorrente do processo eleitoral sindical.

6. Registro de candidatos

Escolhidos os candidatos nas convenções, são apresentados os pedidos de registro perante a Justiça Eleitoral, que os analisa, e estando corretos, os defere. Recebidos os pedidos, é publicado edital, ensejando oferecimento de impugnação, depois é oferecido parecer do Ministério Público Eleitoral, em seguida, realizadas as diligências necessárias e levado a julgamento.

7. Arguição de inelegibilidades

Lei Complementar 64/90. A rejeição de contas não é analisada pela Justiça Eleitoral, mas, sim, pela Câmara e Tribunal de Contas. Eventual discussão é afeta ao Judiciário Estadual.

Tendo havido a rejeição de contas pelo Legislativo, cabível é a arguição de inelegibilidade.

8. Investigação judicial eleitoral

Transgressões pertinentes à origem de valores pecuniários, abuso do poder econômico ou político, em detrimento da liberdade de voto, serão apuradas mediante investigações jurisdicionais realizadas pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais, na forma da Lei Complementar 64/90.

É uma ação judicial, sendo que julgada procedente, leva à cassação do registro e à declaração de sua inelegibilidade pelo prazo de três anos; se é julgada procedente após a eleição do candidato, cabe impugnação do mandato, nos termos da CF, art. 14.

9. Competência quanto à votação e apuração

As reclamações e impugnações são todas da esfera da Justiça Eleitoral.

10. Competência quanto à diplomação dos eleitos

Diplomação é o ato por meio do qual a Justiça Eleitoral credencia os eleitos e suplentes, habilitando-os a assumir e exercer os respectivos mandatos eletivos. É título expedido pela Justiça Eleitoral para definir a legitimidade da representação popular.

Abrange os eleitos e os suplentes, sendo que a outorga dos diplomas é feita pela Justiça Eleitoral.

A competência encerra-se com a diplomação.

Posse de suplentes é controversia não afeta à Justiça Eleitoral.

Utilização de recursos públicos pelo Prefeito: competência da Justiça Estadual, mesmo sendo para promoção pessoal, visando o próximo pleito eleitoral.

11. Impugnação de mandato eletivo

O mandato eletivo pode ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude, sendo que tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor se for litigante de má-fé.

Prazo de quinze dias a contar da diplomação. TSE, TRE e juiz eleitoral são os competentes para tanto.

12. Competência quanto ao mandado de segurança em matéria eleitoral

O mandado de segurança é cabível em qualquer das quatro grandes fases do processo eleitoral, seja, na preparatória, durante a votação, apuração ou diplomação.

Atos de natureza administrativa, também são de competência da Justiça Eleitoral se praticados por autoridades dessa seara. Ex.: TRE.

Contra o Presidente da República, Mesas da Câmara de Deputados e do Senado, Tribunal de Contas da União, Procurador-Geral da República, a competência é do STF.

É de competência do STJ, em se tratando de Ministro de Estado, mesmo que a matéria seja eleitoral.

Contra ato praticado por membro do TSE, a competência é do próprio TSE.

13. Competência para o *habeas data*

Cabível para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou

de caráter público, bem como para o efeito de retificação de dados, Lei 9.507/97.

Em se tratando de matéria eleitoral, a competência é da Justiça Eleitoral, mesmo a despeito da omissão da Lei 9.507/97.

Competência do juiz eleitoral, no que concerne aos registros a ele afetos, e assentamentos constantes do Cartório Eleitoral.

Competência do TRE e TSE, no que concerne aos seus registros.

Cabível em se tratando de cadastro geral a que se refere a Lei 7.444/85, onde estão consignadas informações sobre filiações partidárias.

14. Competência quanto ao mandado de injunção

Cabível quando a falta de normas regulamentadoras torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

15. Respostas a consultas

Cabe ao TSE responder às consultas que lhe sejam dirigidas por qualquer autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político.

Os Tribunais Regionais Eleitorais também podem formular consultas, como têm competência para responder as que lhes forem formuladas por autoridades públicas ou partido político, inclusive por juiz eleitoral. Elas não fazem coisa julgada porque não versam sobre caso concreto. O particular não pode formular consulta.

Deve versar sobre matéria eleitoral; se o objeto for matéria que tenha incidência após a diplomação, é incabível.

Os juízes eleitorais não respondem a consultas.

Os TRE respondem a consultas formuladas por autoridade pública ou partido político a nível regional e no que concerne às eleições a seu cargo.

O TSE responde consultas formuladas por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político, relativas à matéria eleitoral, englobando as eleições a seu cargo.

Fixa a interpretação, em tese, a respeito de determinada matéria. Tem cunho pedagógico.

16. Competência quanto às instruções

Tem caráter regulamentar.

17. Competência quanto à propaganda eleitoral

Tem competência para regular a propaganda eleitoral e, inclusive, para conhecer das reclamações que interponham neste campo, bem como para exercer de ofício o poder de polícia, examinar pedidos de direito de resposta, em face das ofensas veiculadas na propaganda eleitoral.

Princípios da igualdade e da não violência na propaganda TSE – TRE – designados coordenadores da campanha. Questões na fase da propaganda pré-eleitoral.

18. Plebiscito e referendo

Consulta ao eleitorado, para criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, restrita à verificação do eleitorado e à realização da consulta, somente detendo atribuições quanto ao processo eleitoral, não se imiscuindo na fase antecedente, em que precisam ser preenchidos os requisitos para o desmembramento do Município.