



3. INFORMAÇÕES JURÍDICAS DE INTERESSE INSTITUCIONAL

3.1 PÚBLICO: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E INSTITUCIONAL

3.1.1 Organização das eleições: a principal função da Justiça Eleitoral no Brasil

Hygor Lucas Marques Santana

Bacharel em Relações Internacionais (Unincor)

Especialista em Pedagogia Institucional:

Estratégias de Gestão na Administração

Judiciária (CEPEMG/Curso Maurício Trigueiro)

Estudante de Direito (Universidade de Itaúna)

“A justiça pode irritar-se porque é precária. A verdade não se impacienta, porque é eterna.”

Rui Barbosa

1. INTRODUÇÃO

A administração do Poder Judiciário tem sido tema de debates em vários aspectos, sobretudo no que se refere à própria gestão. Em razão disso, há uma real necessidade de se compreender a sua administração através de especialistas que sejam capazes de imprimir uma visão técnica, sistêmica e crítica sobre o debate.

Diante disso, o presente artigo científico tem por finalidade discutir o sucesso de uma Justiça que exerce sua principal função (organização das eleições) por meio de seus servidores: a Justiça Eleitoral. A intenção é demonstrar que ela é essencialmente uma justiça administrativa e que as eleições são organizadas pelos servidores – e são eles que, de verdade, conhecem com propriedade a organização para o exercício do sufrágio.

As questões da Justiça Eleitoral sempre foram, em sua maioria, administrativas. Por isso, a principal intenção deste texto é tratar de uma função atípica no âmbito do Poder Judiciário: a organização das eleições.

Neste artigo não discutiremos a função jurisdicional do Judiciário, visto que a preocupação aqui está voltada exatamente para uma exceção: um órgão do Poder Judiciário com caráter administrativo, no qual, em sua maioria, impera o pensamento técnico de seus servidores, responsáveis pela organização do melhor processo eleitoral do mundo.

2. BREVE RETROSPECTIVA HISTÓRICA

A Justiça Eleitoral constituiu sua trajetória, que foi cheia de percalços, por meio de um lento processo de modernização e quebra de paradigmas. Vale destacar que as eleições não espelham uma novidade no Brasil. O exercício do voto aparece juntamente com a colonização, quando os

portugueses chegavam a novas terras e realizavam o pleito para eleger os governantes das cidades que estavam sendo fundadas.

De acordo com o *site* do TSE, a primeira eleição de que se tem notícia ocorreu com o intuito de eleger o Conselho Municipal de São Vicente, em São Paulo, no ano de 1532. No entanto, o crescimento econômico do País, aliado a algumas pressões do povo, fez com que, no ano de 1821, fossem realizadas eleições visando escolher os deputados que iriam representar nosso país em Portugal. Entretanto, devido ao grande tempo gasto e a uma burocracia excessiva, essas eleições não culminaram em resultados satisfatórios, pois algumas províncias não conseguiam eleger deputados.

Até o ano de 1828, as eleições eram feitas de acordo com as ordens do rei e adotadas de forma homogênea nas regiões dominadas por Portugal. Logo o voto passou a ser exclusividade daqueles que detinham mais de 25 anos e maior poderio econômico. Além disso, ficavam excluídos os pobres, os índios, as mulheres e os escravos.

No ano de 1881, foram instituídas pela Lei Saraiva (redigida por Rui Barbosa) as eleições diretas. Essa lei extinguiu as eleições indiretas e entregou à magistratura o alistamento eleitoral. Além de as eleições serem uma novidade naquela época, a Igreja participava ativamente de muitas delas, inclusive servindo de sede para o exercício do pleito. Assim, para que o cidadão pudesse vir a ser eleito deputado, deveria ser católico. No entanto, com a vigência da Constituição de 1891, a união entre Igreja e Estado se extinguiu.

As condições para a realização das eleições sempre foram precárias. Antes de chegarmos à urna eletrônica no ano de 2002, os votos já foram depositados em bolas de cera (eram os pelouros), em urnas de madeira, de ferro e de lona. Destaca-se que todas as reformas eleitorais eram feitas às vésperas das eleições para que o governo tivesse total controle do sistema. A intervenção do governo nas eleições era muito grande, as fraudes, constantes e o resultado das eleições era sempre previsível.

Durante o período da República Velha (1889-1930), o que prevalecia era a lei do mais forte. Os conhecidos “coronéis” controlavam grande parte do eleitorado e o voto era de “cabresto”, ou seja, os coronéis, usando do seu poderio político e econômico, obrigavam os eleitores a votarem nos seus candidatos. A eleição era facilmente controlada porque o voto não era secreto.

Em 1916, surgiu a Lei nº 3.139. Tal lei foi sancionada pelo então presidente Wenceslau Brás, que estava preocupado com o destino das eleições, já que as fraudes eram constantes. Contudo, somente em 1932 a Justiça Eleitoral foi criada e passou a ser responsável por todos os procedimentos eleitorais,





como o alistamento, a diplomação dos eleitos, dentre outros.

O código de 1932 surgiu após a revolução de 1930, que tinha como principal bandeira a moralização do sistema eleitoral. Ele introduziu o voto secreto, o voto feminino e o sistema de representação proporcional.

Instituído o Estado Novo, no ano de 1937, Getúlio Vargas anuncia a “nova ordem” no País. A Constituição daquele ano extinguiu a Justiça Eleitoral e os partidos políticos existentes, estabelecendo eleições indiretas para Presidente da República com mandato de seis anos.

Durante o Estado Novo, surge uma forte oposição por parte dos intelectuais, estudantes e empresários à ditadura implantada por Vargas. O fim da Segunda Guerra Mundial e a derrota dos regimes nazi-fascistas, assemelhados ao do Estado Novo, impõem a Vargas a necessidade de redemocratização do País. Nas eleições de 1945, Getúlio Vargas lança Eurico Gaspar Dutra, seu ministro da Guerra, como candidato. Os militares se mobilizam e a vitória de Dutra põe fim ao Estado Novo em 29 de outubro de 1945.

Já no ano de 1955, por sugestão do Ministro Edgar Costa, a Lei nº 2.250 criou a folha individual de votação. Com essa lei, fraudes como o uso de título falso e sua segunda via obtida por meio doloso foram abolidas. A partir de então, a Justiça Eleitoral desenvolveria com certa tranquilidade o processo eleitoral, organizando sucessivas eleições.

Entretanto, com o início do período Militar, que durou de 1964 a 1985, o País suportou um sistema eleitoral imposto de maneira tirana. Vários atos institucionais e emendas à Constituição davam ao Regime Militar o poder de conduzir os processos eleitorais de acordo com suas vontades.

Com o fim do Regime Militar e a nova redemocratização do País, é promulgada em 1988 a “Constituição Cidadã”. A partir daí, o sistema eleitoral brasileiro ganha força, o cidadão passa a ter direitos e deveres eleitorais e a Justiça Eleitoral, prestigiada como instrumento indispensável à democracia, passa a investir no aperfeiçoamento e no desenvolvimento do processo eleitoral, de modo a impedir fraudes e aumentar a eficiência da organização das eleições.

Concretizando os investimentos em gestão e pesquisa no exercício do sufrágio, o Brasil criou a máquina de votar: a urna eletrônica. De acordo com o *site* do TSE, cerca de 33 milhões de pessoas usaram a urna eletrônica no ano de 1996. Em 1998, o voto informatizado alcançou a soma de 75 milhões de eleitores para que, no ano de 2000, todos os eleitores pudessem utilizar-se da urna eletrônica para eleger prefeitos e vereadores.

3. ORGANIZAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL NO BRASIL

A Justiça Eleitoral é uma Justiça Especializada com regras, organização e competência próprias, o que denota um exercício especializado da jurisdição. Não há juízes próprios no quadro da Justiça Eleitoral, sendo todos os seus magistrados advindos de outros órgãos do Poder Judiciário.

Ela é, por alguns, apontada como uma Justiça que possui caráter administrativo. Elcias Ferreira da Costa citado por Santana (2006, p. 95) “[...] identifica o exercício da função administrativa na Justiça Eleitoral na prática dos atos referentes ao alistamento, registro, votação e apuração”.

Na sua estrutura, a Justiça Eleitoral contempla o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que está instalado em Brasília com jurisdição sobre todo o território nacional. Seguem abaixo na estrutura os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), instalados no Distrito Federal e nas capitais de cada Estado da Federação. Como órgãos de primeira instância, encontramos os Juízes Eleitorais (que presidem as Zonas Eleitorais) e as Juntas Eleitorais.

O Tribunal Superior Eleitoral é composto por três Ministros do Supremo Tribunal Federal, por dois Ministros do Superior Tribunal de Justiça e por dois advogados escolhidos e nomeados pelo Presidente da República de uma lista sêxtupla elaborada pelo STF na forma de seu Regimento Interno. Para cada titular também será indicado um suplente observando-se os mesmos procedimentos.

Os mandatos dos Ministros do Tribunal Superior Eleitoral serão de dois anos sendo que a eleição para Presidente e Vice-Presidente do TSE será regulamentada pelo Regimento Interno do TSE. O Presidente e o Vice-Presidente sempre serão escolhidos dentre os Ministros do STF e como são apenas dois os Ministros do STF indicados para o TSE, aquele que não se eleger o Presidente, torna-se Vice-Presidente. Já o Corregedor Eleitoral será sempre escolhido dentre os Ministros do STJ.

Os Tribunais Regionais Eleitorais são compostos de dois Juízes dentre os Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça; de dois Juízes de Direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça correlato na forma de seu Regimento Interno; de um Juiz do Tribunal Regional Federal com sede na capital do Estado ou no Distrito Federal ou, não havendo, de um Juiz Federal escolhido pelo correspondente Tribunal Regional Federal na forma de seu Regimento Interno e, ainda, de dois advogados indicados e escolhidos pelo Presidente da República entre os que figuram em uma lista sêxtupla elaborada pelo Tribunal de Justiça. Para o Tribunal Regional Eleitoral, para cada um dos escolhidos, também será escolhido um suplente, observando-se os mesmos procedimentos.

Os Juízes Eleitorais são magistrados escolhidos na Justiça estadual e são designados pelo TRE para presidir as Zonas Eleitorais.

As Juntas Eleitorais são órgãos colegiados de primeira instância e são compostas de dois ou quatro membros e seu Presidente, que sempre será um Juiz de Direito. As Juntas são formadas por uma designação feita pelos Juízes Eleitorais setenta dias antes da data das eleições. Há ainda a importante existência dos Mesários, da Mesa Apuradora e da Mesa Receptora de Votos.

Os mesários são os “colaboradores da Justiça Eleitoral”, nomeados por um ato do Juiz Eleitoral em até sessenta dias antes das eleições. A Mesa Apuradora propõe que a Junta



poderá desmembrar-se em Turmas, de três a cinco, conforme o número seus componentes. Seus escrutinadores atuarão sob a supervisão da Junta Eleitoral na função de apurar os votos, seus auxiliares exercerão funções administrativas e se incumbirão de fornecer material de expediente, reproduzir e arquivar boletins, etc.

Por fim, a Mesa Receptora de Votos compreende seis mesários, dentre eles um Presidente, um primeiro Mesário, um segundo Mesário, um primeiro Secretário, um segundo Secretário e um Suplente. Todos são designados pelo Juiz Eleitoral competente, mediante notificação pessoal, para exercer função gratuita. Todos os Mesários serão treinados pelo Juiz Eleitoral.

Atualmente, as normas concernentes ao funcionamento do sistema eleitoral brasileiro encontram-se previstas, em síntese, na Constituição Federal de 1988 e nos dispositivos a seguir relacionados: Lei n. 4.737/1965 (Código Eleitoral); Lei n. 9.504/1997 (normas para as eleições); Lei Complementar n. 64/1990 (inelegibilidades) e Lei n. 9.096/1995 (partidos políticos). Além disso, devem ser observadas, anualmente, as resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

4. FUNÇÕES TÍPICAS X FUNÇÕES ATÍPICAS

Hoje, entre nossos Poderes, a separação não é completa como sugeria Montesquieu. Todos eles administram, legislam e julgam. No entanto, cada um deles conserva em si suas funções principais e suas funções secundárias. Aquela função que é exercida preponderantemente sobre as demais é considerada a função típica, já aquela exercida em segundo plano é tida como atípica.

Montesquieu deixava clara a idéia de que cada um dos Poderes deveria exercer suas funções separadamente das demais. Não há em sua acepção a mescla de atividades para os poderes. Para que cada um dos poderes fosse maximamente eficiente, deveria voltar-se para sua atividade-fim. Em nenhum momento Montesquieu sugere que cada Poder pudesse sustentar em segundo plano demais funções.

Tudo então estaria perdido se o mesmo homem, ou o esmo corpo dos principais, ou o dos nobres, exercesse estes três poderes: o de criar leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes e as querelas dos particulares. (Montesquieu, 2007, p. 166).

Vejamus que a Justiça Eleitoral, apesar de pertencer ao Poder Judiciário, no qual predomina como atividade típica o exercício da jurisdição (aplicação da lei ao caso concreto para solucionar conflitos), exerce como atividade predominante a organização das eleições. Trata-se de uma questão administrativa, deixando clara a idéia de que a principal função da Justiça Eleitoral não é o exercício da jurisdição eleitoral. Ao contrário, sua principal competência é atípica, pois a organização do processo eleitoral, além de ser a função mais exercida, também é a função que justifica sua criação.

Tal entendimento pode ser retirado da Constituição Federal de 1988, em seu art. 120, que estabelece a existência

de um Tribunal Regional Eleitoral na capital de cada Estado e no Distrito Federal.

O motivo pelo qual foram instalados Tribunais Regionais Eleitorais em todas as capitais e no Distrito Federal não é a demanda de processos da Justiça Eleitoral. Esta não justificaria nem mesmo a sua existência, visto que o seu número irrisório de processos, em comparação aos que tramitam na Justiça comum, poderia ser facilmente absorvido por órgãos de outras Justiças, como por exemplo, pela Justiça Federal e Estadual. Dessa forma, a real justificativa para instalação de vinte e sete Tribunais Regionais Eleitorais no Brasil é a necessidade administrativa de organizar as eleições, o que demonstra que toda a estrutura da Justiça Eleitoral está a serviço de uma função atípica.

Como estudiosos preocupados com o aperfeiçoamento de idéias e práticas que visam ao desenvolvimento da administração do Poder Judiciário, uma conclusão razoável seria a de que a verdadeira função típica da Justiça Eleitoral é administrativa e não jurisdicional.

5. MAGISTRADOS, SERVIDORES E SUAS FUNÇÕES NA JUSTIÇA ELEITORAL

Como apontado, a Justiça Eleitoral não tem quadro próprio de Juízes Eleitorais. Eles são magistrados da Justiça Estadual, designados pelos Tribunais Regionais para presidir as Zonas Eleitorais.

Suas funções típicas são pautadas em cumprir ou fazer cumprir as decisões dos Tribunais Superiores, processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos, ressalvada a competência dos tribunais superiores em matéria eleitoral, decidir *habeas corpus* e mandado de segurança em matéria eleitoral, ressalvada a competência específica dos tribunais superiores, dentre outras.

O magistrado age, relativamente, poucas vezes como aplicador da lei dentro de um processo eleitoral. A função do magistrado na Justiça Eleitoral é resolver os conflitos eleitorais que são levados ao seu conhecimento. Nesse caso, o juiz exerce o seu papel de julgador. Entretanto, suas ações, na maioria das vezes, são administrativas, pois cabe a ele tomar conhecimento das reclamações que lhe forem feitas verbalmente ou por escrito, reduzindo-as a termo e determinando providências que o caso exigir, dirigir os processos eleitorais, determinar a inscrição e a exclusão de eleitor, dividir a Zona em Seções Eleitorais, nomear membros das Mesas Receptoras de Votos e instruí-los a respeito de suas funções. Ainda lhe cabe ordenar o registro e a cassação do registro de candidatos aos cargos eletivos municipais e comunicá-los ao respectivo Tribunal Regional.

Observemos, contudo, que magistrados e graduados em Direito, não recebem formação para tanto. Poucas são as faculdades a arrolar em sua grade curricular matérias relacionadas ao Direito Eleitoral e à gestão pública judiciária. O concurso para ingresso na magistratura estadual, de onde provém a maioria dos magistrados eleitorais, tampouco aborda essa matéria. Conclui-se que a formação acadêmica



e a formação das escolas de magistratura envolvem questões puramente ligadas ao exercício da jurisdição e à resolução de conflitos.

Do contrário, todo servidor da Justiça Eleitoral estudou a fundo o Direito Eleitoral, pois é essa uma das principais matérias para sua aprovação no concurso. Além disso, os servidores da Justiça Eleitoral não possuem caráter temporário, o que lhes facilita o contato constante com as questões eleitorais, já os juízes possuem tempo limitado para exercer a jurisdição eleitoral.

Neste trabalho não há intenção de desmerecer o trabalho da magistratura, pelo contrário, mas na Justiça Eleitoral, suas atribuições ficam num segundo plano, já que a função típica da Justiça Eleitoral é a organização das eleições. O magistrado somente atua com o exercício da jurisdição no momento em que há litígios eleitorais, mas os servidores atuam constantemente no processo eleitoral.

Para esclarecer as idéias citadas, vejamos o exemplo do TRE-MG, que possui 1.582 servidores¹ e os terceirizados correspondem a 915 entre requisitados e cedidos². Já o número de juízes Eleitorais é de 347, sendo que desses, 18 estão na Capital e 329 estão no interior de Minas Gerais. Em todo o Estado de Minas Gerais, existem, de acordo com o TRE-MG, 43.404 Seções Eleitorais.

Aqui está um dos pontos-chave da questão. Vejamos que os servidores são maioria. Se somarmos os servidores do TRE-MG mais os cedidos e os terceirizados, chegaremos a um total de 2.497 pessoas, isso sem contabilizarmos os cidadãos que trabalham sem remuneração no dia das eleições. Portanto, para atender a um eleitorado de 1.735.954 em Minas Gerais, os servidores do TRE-MG desempenham um importantíssimo papel.

6. À GUIA DE CONCLUSÃO

No Brasil, a principal função da Justiça Eleitoral não está ligada ao exercício da jurisdição, mas à organização das eleições. A Justiça Eleitoral, para os moldes do Poder Judiciário concebido por Montesquieu, exerce uma função atípica. Na visão prática e gerencial deste artigo, a idéia é a de que a função atípica da Justiça Eleitoral é o exercício da jurisdição, já que a organização das eleições é, para a Justiça Eleitoral, uma função típica, preponderante.

Ora, se já em 1748, com Montesquieu, era clara a noção de que o Judiciário em seu rumo normal aplicava a lei ao caso concreto, por que hoje os aplicadores das leis também exercem o papel de gestores? É certo que vivemos em tempos modernos, com a intercomunicação de conhecimentos; no entanto, gestores continuam gestores e magistrados continuam julgadores.

Acreditamos que, assim como a Justiça Eleitoral, o Judiciário como um todo deva ser administrado na

prática por um corpo técnico de servidores, dando, assim, mais espaço para que os magistrados sigam resolvendo os conflitos e movendo as enormes filas de processos. Os magistrados estão preparados para julgar, não sendo sua função administrar a prestação jurisdicional. Os presidentes de Tribunais devem apenas representar o Tribunal em eventos e solenidades, cabendo a administração a servidores capacitados. Precisamos, de forma urgente, que o Judiciário se torne “parlamentarista”, em um sistema onde o presidente do tribunal seja uma espécie de “chefe de Estado” e os servidores verdadeiros “chefes de governo”.

Nesse sentido, a Justiça Eleitoral no Brasil apresenta uma organização e uma administração ímpar. Sua evolução ao longo do tempo é notável e, hoje, afirma-se na prática como a única “Justiça parlamentarista” existente no País, visto que o seu sucesso e administração estão concentrados, na prática, nas mãos de seus servidores e não dos magistrados. Apesar de fatores históricos terem retardado o seu aperfeiçoamento, a criatividade, o espírito administrativo dos servidores e, ressaltando-se, inclusive de alguns magistrados, levam hoje, a Justiça Eleitoral próxima a um caminho de gestão a ser seguido por todo o Judiciário Brasileiro. Aos magistrados compete julgar e aos servidores, administrar. Que assim seja, para Montesquieu repouse tranquilo em seu visitado sepulcro em território francês.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 14. ed. São Paulo: Globo, 2001.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**: teoria da inelegibilidade; direito processual eleitoral; comentários à lei eleitoral. 5. ed. rev. ampl. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; Eduardo Domingos Botallo, Pedro Paulo de Rezende. **Direito Eleitoral: Lei nº 9.504/97**: estrutura, análise e jurisprudência. 3. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito Eleitoral**: de acordo com a Constituição Federal, LC 64/90, Leis 9.096/95, 9.504/97, 11.300/06, EC 52/06 e Resoluções do TSE. 5. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

SANTANA, Jair Eduardo. **Direito Eleitoral**: Para Compreender a Dinâmica do Poder Político. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

<www.tre.mg.gov.br>. Acesso em: 19 nov. 2007.

<www.tse.gov.br>. Acesso em: 19 nov. 2007.

¹ Dados da Secretaria de Registros Funcionais em 29/10/2007.

² Dados do jornal entre linhas TRE edição fev/mar de 2007, Ano 4, n. 31.