

**JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA: NOTAS SOBRE SUA HISTÓRIA,
DIFICULDADES E PROCESSO DE ESCOLHA DOS JUÍZES DOS TRIBUNAIS
REGIONAIS ELEITORAIS.**

**JUSTICIA ELECTORAL BRASILEÑA: NOTAS SOBRE SU HISTORIA,
DIFICULTADES Y PROCESO DE SELECCIÓN DE JUECES DE LOS
TRIBUNALES DE ELECCIONES REGIONALES.**

Jailsom Leandro de Sousa

Resumo

O presente artigo aborda sucintamente a história da Justiça Eleitoral brasileira, de sua criação após a Revolução de 1930 até a Constituição de 1988. A partir de pesquisa bibliográfica, de legislação e de Atas, discorre sobre as diferentes composições de seus órgãos previstas nos sucessivos diplomas normativos. Apresenta as dificuldades decorrentes da inexistência de juízes próprios na primeira instância e da insuficiência de servidores próprios nas zonas eleitorais. Discorre sobre a escolha dos membros dos Tribunais Regionais Eleitorais e as forças envolvidas no processo de escolha dos desembargadores, juízes de Direito, juiz federal e juristas. Analisa qual ente federativo prepondera na Justiça Eleitoral.

Palavras-chave: Justiça eleitoral, Historia, Dificuldades, Escolha, Juízes, Tre

Abstract/Resumen/Résumé

Este artículo cubre brevemente la historia de la Justicia Electoral brasileña, de su creación después de la Revolución de 1930 a la Constitución de 1988. A partir de la literatura, las leyes y los hechos, se analizan las diferentes composiciones de los cuerpos tendidos en títulos normativos sucesivos. Muestra las dificultades derivadas de la falta de los propios jueces de primera instancia y de los propios servidores suficientes en las circunscripciones electorales. Discute la elección de los miembros de los Tribunales Regionales Electorales y de las fuerzas que intervienen en el proceso de elección de magistrados de apelaciones, jueces de derecho, juez federal y abogados. Analiza qué entidad federal prevalece en el Tribunal Electoral.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Justicia electoral, História, Dificuldades, Elija, Jueces, Tre

1 Introdução

A Justiça Eleitoral brasileira tem ao longo do tempo se destacado nacional e internacionalmente como instituição de referência. Internamente, pela operosidade com que organiza as eleições gerais e municipais em todo o território nacional, fazendo-se presente nos mais distantes rincões para coletar o voto de todos os brasileiros, desde o mais isolado e inacessível.

Externamente, destaca-se por sua estrutura peculiar que envolve funções administrativas e judiciais, pelo uso da urna eletrônica e pela velocidade com que totaliza os votos, como se viu na apuração do segundo turno das eleições presidenciais de 2014, quando divulgou o ganhador em xx horas após o fechamento das primeiras urnas, mesmo trabalhando com três fusos horários à época.

Não obstante estes dados e ser uma instituição de fundamental importância para a democracia, a Justiça Eleitoral brasileira é relativamente pouco estudada. Faz-se necessário maiores trabalhos sobre sua origem e o contexto de sua criação. A explicitação de sua peculiar organização. Mas, principalmente, o estudo de sua composição e a verificação de quais são as forças definidoras de sua composição e direção.

Objetivando contribuir para esclarecer algumas dessas questões, pretende-se com o presente artigo abordar sucintamente a história dessa justiça especializada e, abordando especificamente os Tribunais Regionais Eleitorais, discorrer como são escolhidos seus componentes e quais as forças determinantes nesse processo de escolha, perquirindo, inclusive, qual ente federativo tem preponderância nesse órgão de Justiça.

O método de estudo consistiu em pesquisa a fontes primárias e secundárias. As primeiras, a busca da legislação (Constituições e Decretos) no sítio da Presidência da República e aos Diários e Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1933/34 disponibilizados no sítio da Câmara dos Deputados, possibilitando acesso rápido e fácil. As segundas, consultas às obras “Atas da Subcomissão elaboradora do Anteprojeto 1932/1933”, de José Affonso Mendonça de Azevedo, de 1933, em edição fac-similar de 1993 do Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas, a artigos e às dissertações de Mestrado de Roseli Torrezan (“O Governo Provisório na Constituinte de 1933/34”), de Lucas Queija Cadah (“Instituições Eleitorais e Competição Política: A Criação da Justiça Eleitoral no Brasil”) e principalmente a de Marcelo Roseno de Oliveira, “O sistema jurisdicional de controle das eleições: virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro de apuração da verdade eleitoral”, defendida em 2009 na Universidade de Fortaleza sob orientação do Prof. Dr. José

Filomeno de Moraes Filho.

O trabalho foi dividido em partes: inicialmente, apresenta-se o método do estudo, passando para o histórico da criação da Justiça Eleitoral, seguindo para a apresentação da composição inicial de seus órgãos e sua evolução no tempo. Depois, focando nos Tribunais Regionais Eleitorais, discorre-se sobre sua organização. Ato contínuo, aborda-se com maior detalhamento o processo de escolha dos juízes da Corte e as forças envolvidas nesse processo, inclusive sob a ótica federativa. Ao fim, são apresentadas as conclusões.

2 Criação e evolução da Justiça Eleitoral

A Justiça Eleitoral brasileira é uma instituição relativamente nova, posto que possui menos de um século de existência, e que foi tratada em diferentes diplomas normativos.

2.1 A Revolução de 1930 e a criação da Justiça Eleitoral

A criação da justiça eleitoral brasileira está umbilicalmente ligada à Revolução de 1930, de forma que foi uma resposta do Governo Provisório, chefiado por Getúlio Vargas, a um dos problemas que motivaram o golpe de Estado por ele encabeçado, a saber, a ausência de um sistema eleitoral confiável.

O sistema eleitoral aplicado na República Velha (1891-1930) possuía algumas características que o fragilizavam, dentre os quais pode-se citar a ausência do voto secreto, que tirava do cidadão a liberdade no voto, e a não confiabilidade das mesas coletoras de votos. Nestas, como esclarece Torrezan (2009, nota 67), muitos integrantes, quando do preenchimento das listas, adotavam uma prática que gerou a expressão eleição de “bico de pena”, isto é, preenchiam as listas segundo o interesse da liderança política aos quais subordinados, atribuindo-lhes os votos de seu interesse, inclusive votando pelos eleitores ausentes. Outra característica que o fragilizava e que subtraía a confiança de respeito à vontade eleitoral era a necessidade de o Poder Legislativo validar os diplomas concedidos aos eleitos, chamada de depuração ou “degola”. Era um sistema, portanto, em que o Legislativo tinha um papel central e de decisiva importância¹.

Foi nesse contexto de desconfiança que Getúlio Vargas perdeu as eleições para Júlio Prestes. A preterição do mineiro Antônio Carlos, presidente de Minas Gerais, como candidato

¹ Ricci e Zulini (2013), em estudo sobre a validação dos resultados das eleições antes da criação da Justiça Eleitoral, analisando as eleições de 1900, 1912 e 1915, entendem de forma diversa, sustentando que só excepcionalmente a Câmara dos Deputados negava validação aos diplomas dos eleitos.

em benefício do paulista Júlio Prestes pelo presidente Washington Luiz rompeu o pacto de alternância entre paulistas e mineiros na Presidência da República, a chamada política do “Café com Leite”, fez com que Minas Gerais passasse a apoiar a candidatura do Getúlio Vargas. Habilidoso, Vargas, presidente do Rio Grande do Sul e ex-ministro da Fazenda, concorreu em chapa tendo como candidato a vice-presidente o paraibano João Pessoa, fazendo uma campanha centrada no combate às insatisfações da época e na necessidade de modernização do país. Não logrou êxito por significativa diferença de votos. Insatisfeito, alegou fraude no processo eleitoral e, associado aos tenentes das revoltas dos anos 1920, saiu do Rio Grande do Sul em revolução, a qual aderiram muitas forças. Vitorioso, impediu a posse de Júlio Prestes e instalou o Governo Provisório.

No poder, Vargas editou o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que instituiu o Código Eleitoral e, nele, criava a Justiça Eleitoral.

Além dessa inovação, esse diploma trouxe outras significativas mudanças no cenário jurídico eleitoral brasileiro ao instituir o voto secreto, o voto feminino e o sistema proporcional.

A instituição do voto secreto, com a utilização de cabinas indevassáveis e uso de envelopes opacos para acondicionar os votos, possibilitou liberdade de escolha aos eleitores, ao dificultar a associação direta do voto à pessoa, reduzindo, assim, a possibilidade de retaliação contra o eleitor.

O voto feminino, por sua vez, reconheceu o direito de participação política às mulheres e possibilitou a ampliação do eleitorado.

Por sua vez, a adoção do sistema proporcional resultou na possibilidade de diversificação da composição das casas legislativas, ao permitir a presença não apenas dos candidatos vencedores pelo critério majoritário, mas, sim, a cada partido tivesse assegurado número de cadeiras proporcional à votação obtida, observados certos limites.

A criação da Justiça Eleitoral objetivou dar credibilidade ao processo eleitoral, afastando do Poder Executivo e do Legislativo o cadastramento de eleitores, o deferimento de candidaturas, a realização das eleições, a proclamação dos eleitos e o julgamento sobre eventuais impugnações sobre irregularidades ocorridas no processo eleitoral. Colocar à frente do processo um órgão que atuasse com isenção.

Tamanhas expectativas exigiram poderes à altura. Para tanto, a Justiça Eleitoral foi criada com atribuições administrativas e judiciárias.

Assumiu funções executivas, judiciárias e de complementação de legislação. A ela foi incumbida toda a responsabilidade pelo processo eleitoral, passando a ser a responsável

pelo cadastramento dos eleitores, controle da regularidade formal dos partidos políticos, registro das candidaturas, organização logística das eleições, apuração e totalização dos votos, proclamação dos eleitos e julgamento de quaisquer impugnações referentes a todo o processo eleitoral.

Com o passar do tempo, desenvolveu-se também no exercício do poder regulamentar da legislação eleitoral. Indo, por vezes, além da simples regulamentação do direito posto.

2.2 A estrutura inicial

Referido Decreto nº 21.076/32 dispôs sobre a Justiça Eleitoral nos artigos 5º a 35.

Instituiu-a com três órgãos: o Tribunal Superior, um Tribunal Regional na capital de cada Estado, no Distrito Federal e na Sede do Território do Acre, e juízes eleitorais nas comarcas, distritos e termos judiciários.

O Tribunal Superior foi composto de oito membros efetivos e oito substitutos, sendo presidido pelo vice-presidente do Supremo Tribunal Federal. Os demais membros seriam efetivos e dois substitutos sorteados dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal; dois efetivos e dois substitutos sorteados entre desembargadores do Corte de Apelação do Distrito Federal e três membros efetivos e quatro substitutos escolhidos pelo titular do Poder Executivo (então chamado Chefe do Governo Provisório) dentre 15 cidadãos, possuidores de notável saber jurídico e idoneidade moral, propostos pelo Supremo Tribunal Federal.

Por sua vez, os Tribunais Regionais, que eram a segunda instância, foram compostos de seis membros titulares e seis substitutos, sendo presididos nos Estados pelo vice-presidente do Tribunal de Justiça de maior graduação, e composto ainda por um juiz federal, dois membros efetivos e dois substitutos sorteados entre os membros do Tribunal de Justiça, e dois efetivos e três substitutos escolhidos pelo Chefe do Governo Provisório entre 12 cidadãos, com notável saber jurídico e idoneidade moral, propostos pelo Tribunal de Justiça local.

A primeira instância foi composta pelos juízes eleitorais. No entanto, optou o legislador por não criar um quadro próprio de juízes eleitorais de primeira instância. Pelo contrário, os juízes eleitorais seriam escolhidos dentre os juízes da magistratura local vitalícios, os quais exerceriam a função eleitoral.

No âmbito das garantias, assegurou aos juízes da justiça eleitoral as mesmas da magistratura federal (art. 6º).

Dispôs que o presidentes do Tribunal Superior e dos Regionais teriam apenas voto de

desempate (arts. 13 e 25), regra essa não repetida em diplomas posteriores.

A composição do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral foi alterada em dois pontos pelo Decreto nº 23.017, de 31 de julho de 1933, quais sejam, a redução para dois o número de membros daquele tribunal não oriundos da magistratura (art. 1º) e a previsão de que as vagas de juízes efetivos seriam providas com os substitutos da mesma categoria, à escolha do Tribunal.

2.3 A Justiça Eleitoral na Constituição de 1934 e sua extinção em 1937

A Constituição de 1934, promulgada em 16 de julho de 1934, foi a primeira a abordar a Justiça Eleitoral, e o fez nos artigos 82 e 83.

O Constituinte incluiu-a no capítulo *Do Poder Judiciário* e estabeleceu que seus órgãos seriam o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, um Tribunal Regional em cada capital de Estado, no Distrito Federal e no Território do Acre.

Estabeleceu que o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral seria composto pelo vice-presidente da Corte Suprema. Não fixou o número para seus demais membros, apenas explicitou que as vagas seriam divididas igualmente, na proporção de 1/3, entre Ministros sorteados da Corte Suprema, Desembargadores sorteados do Distrito Federal e cidadãos com notável saber jurídico e reputação ilibada escolhido pelo Presidente da República dentre indicados pela Corte Suprema .

No que se refere aos Tribunais Regionais, dispôs de semelhante forma, afirmando que seriam presididos pelo vice-presidente do Tribunal de Justiça e que os demais membros seriam escolhidos de forma análoga ao Tribunal Superior, na proporção de 1/3. Assim, o primeiro terço seria escolhido entre desembargadores da respectiva sede; outro terço seria composto do juiz federal que a lei designasse e juízes de Direito com exercício na sede; e o último seria nomeado pelo Presidente da República dentre nomes propostos pela Corte de Apelação.

Inovou, porém, ao dispor que se o número de membros não fosse divisível por três, que o Tribunal Superior disciplinaria a divisão nas categorias indicadas de forma que ao Presidente da República coubesse a nomeação da minoria e também ao prever que os membros dos Regionais serviriam obrigatoriamente por dois biênios, nunca, porém, por mais de dois biênios consecutivos (art. 82, §§ 4º e 5º).

Manteve a figura do juiz eleitoral, porém, modernizou ao prever a possibilidade da criação por lei de juntas eleitorais na primeira instância, para fins de apuração das eleições

municipais (art. 83, §§3º).

Em 1935 foi aprovado um novo Código Eleitoral pela Lei nº 48, de 4 de maio, o qual trouxe como mudança significativa a alteração do número de membros dos Tribunais Regionais, passando para, além do presidente, cinco membros efetivos e cinco membros substitutos, e reduzindo para um membro efetivo e dois substitutos os membros escolhidos pelo Presidente da República, dentre cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada indicados pela Corte de Apelação (art. 21, § 2º, “d”).

Com o Golpe de Estado ocorrido em 10 de novembro de 1937, que instalou o “Estado Novo” com a outorga da Constituição de 1937, a Justiça Eleitoral foi extinta, não sendo mencionada na nova Carta.

2.4 A recriação da Justiça Eleitoral

A recriação ocorreu por meio do Decreto nº 7.586, de 28 de maio de 1945, que fixou que o Tribunal Superior seria composto de cinco membros (o Presidente do Supremo Tribunal Federal, que também o presidiria; um Ministro do Supremo Tribunal Federal, o Presidente do Tribunal de Apelação do Distrito Federal, um desembargador desse mesmo tribunal, e um jurista de notável saber e reputação ilibada).

Merece destaque a previsão de que passou a ser da competência do Presidente do Tribunal Superior a designação dos demais membros (art. 7º, §3º), à exceção do Presidente do Tribunal de Apelação.

De igual forma, também estabeleceu ser da competência do Presidente do Tribunal Superior escolher todos os membros dos Tribunais Regionais, quais sejam, dois desembargadores (sendo um o seu presidente e o outro o vice-presidente), dois Juizes de Direito e um Jurista.

Os substitutos seriam nomeados só na hipótese de inexistência de quorum por impedimento, dentre pessoas da mesma categoria, escolhidos pelo Presidente do Tribunal Superior (art. 10º, § 2º).

2.5 A Justiça Eleitoral após a Constituição de 1946

A Constituição de 1946, promulgada em 18 de setembro de 1946, incluiu a Justiça Eleitoral no capítulo do Poder Judiciário e dispôs sobre ela nos artigos 109 a 121.

Enumerou os seus órgãos como sendo o Tribunal Superior Eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais, as Juntas Eleitorais e os Juízes Eleitorais.

A composição do TSE foi definida em sete juízes, sendo eleitos em escrutínio secreto dois Ministros do Supremo Tribunal Federal (cabendo a um a Presidência da Corte e ao outro a Vice-Presidência), dois membros do Tribunal Federal de Recursos, um desembargador do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dois membros nomeados pelo Presidente da República dentre seis cidadãos com notório saber jurídico e reputação ilibada indicados pelo Supremo Tribunal Federal (art. 110).

A seu turno, os Tribunais Regionais Eleitorais tiveram a composição fixada em sete membros, prevista a possibilidade de ampliação até nove por proposta do Tribunal Superior Eleitoral, sendo três membros do Tribunal de Justiça, dois juízes de Direito escolhidos pelo Tribunal de Justiça e dois cidadãos escolhidos pelo Presidente da República (art. 112).

Manteve-se o serviço por um biênio e nunca por mais de dois consecutivos.

As Juntas Eleitorais seriam reguladas em lei e presididas pelo Juiz Eleitoral (art. 116) e os Juízes de Direito continuaram a exercer as funções de Juízes Eleitorais (art. 117).

À Justiça Eleitoral foi, mais uma vez, dada toda a atribuição administrativa e jurisdicional referente ao processo eleitoral, sendo prevista a seguinte competência:

Art. 119 - A lei regulará a competência dos Juízes e Tribunais Eleitorais. Entre as atribuições da Justiça Eleitoral, inclui-se:

- I - o registro e a cassação de registro dos Partidos Políticos;
- II - a divisão eleitoral do País;
- III - o alistamento eleitoral;
- IV - a fixação da data das eleições, quando não determinada por disposição constitucional ou legal;
- V - o processo eleitoral, a apuração das eleições e a expedição de diploma aos eleitos;
- VI - o conhecimento e a decisão das arguições de inelegibilidade;
- VII - o processo e julgamento dos crimes eleitorais e dos comuns que lhes forem conexos, e bem assim o de *habeas corpus* e mandado de segurança em matéria eleitoral;
- VIII - o conhecimento de reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos Partidos Políticos, quanto à sua contabilidade e à apuração da origem dos seus recursos.

Em 1950, o novo Código Eleitoral (Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950) não trouxe alteração significativa, assim como o Código Eleitoral de 1965 (Lei 4737, de 15 de julho de 1965).

Destaque-se a alteração feita ao Código Eleitoral de 1965 pela Lei nº 7.191, de 1984, a qual mudou a composição do TSE, o qual passou a contar com mais um Ministro do Supremo Tribunal Federal, em substituição ao desembargador do Tribunal de Justiça do Distrito Federal.

De forma semelhante foram tratados os Tribunais Regionais Federais, com a novidade de a mesma lei substituir um dos três desembargadores por um juiz federal ou, havendo mais de um na sede do TRE, por aquele escolhido pelo Tribunal Federal de Recursos (redação dada ao inciso II do artigo 25). Essas duas mudanças ajustaram a legislação à precedente Constituição de 1967.

2.6 A Justiça Eleitoral na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 atribuiu as seguintes composições ao TSE e aos TREs:

Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, 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.

§ 2º - O Tribunal Regional Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-

Presidente- dentre os desembargadores.

Verifica-se que, na composição do Tribunal Superior Eleitoral, a alteração consistiu na previsão de duas vagas para ministros do Superior Tribunal de Justiça, criado pela própria Constituição de 1988, e na previsão de que o número mínimo de membros seria sete.

E a previsão de que, nos Tribunais Regionais Eleitorais, a vaga de juiz federal seria ocupada por um juiz do Tribunal Regional Federal ou, onde não fosse sede de Tribunal, de um juiz federal escolhido pelo TRF.

3 A organização da Justiça Eleitoral

Estudando a composição dos Tribunais Regionais Eleitorais, verifica-se que estes, embora mantidos pela União Federal, são compostos por integrantes definidos quase na totalidade pelo Judiciário Estadual.

De fato, dos sete membros, os dois desembargadores e os dois juízes de Direito são escolhidos diretamente pelo Tribunal de Justiça. Além destes, o Tribunal de Justiça tem papel determinante na escolha dos juristas, pois o Presidente da República só pode escolher os dois que lhe compete dentre os indicados na lista elaborada pela Corte Estadual.

Dessa forma, o único membro do Tribunal Regional Eleitoral escolhido sem participação dos Tribunais de Justiça é o Juiz Federal.

Além da indicação dos membros, tem-se que a gestão do tribunal eleitoral também é definida, indiretamente, pela Corte estadual.

Isso porque, por imposição constitucional, o Presidente e o Vice-Presidente são escolhidos entre os desembargadores.

Do corpo diretivo, não está pré-definido apenas o cargo de corregedor, sendo o Tribunal livre para dispor sobre a escolha em seu Regimento Interno, não sendo proibido que esse cargo seja ocupado desembargador. Pelo contrário, é frequente ocorrer acumulação da Corregedoria com a Vice-Presidência pelo desembargador que a ocupa.

O fato é que, ainda que o cargo de Corregedor seja ocupado livremente entre os membros, por eleição, como ocorre nos TREs da Paraíba e de Alagoas, o peso do Tribunal de Justiça se quiser intervir nessa definição é preponderante, tendo em vista que seis dos sete membros necessitaram de sua indicação para chegar à Corte Eleitoral.

Peculiaridade da Justiça Eleitoral desde a sua criação é a inexistência de uma

magistratura própria de primeira instância. Desde então as funções de Juiz Eleitoral são exercidas pelo Juiz de Direito atuante na região da circunscrição eleitoral, ou o escolhido pelo Tribunal quando inexistir juiz de Direito na circunscrição ou quando existir mais de um juiz de um.

Não possuir quadro próprio de juízes acaba afetando negativamente a Justiça Eleitoral e a Justiça Estadual, pois o mesmo profissional fica dividido entre as duas jurisdições, prejudicando o andamento de ambas. No período eleitoral, a prioridade de dedicação, por força de lei, é para o serviço eleitoral, o que, a depender do movimento eleitoral e da conflituosidade da disputa, pode resultar na paralisação de fato dos trabalhos da Vara de Justiça Comum.

Fora do período das eleições, resta ao magistrado eleitoral o andamento das questões burocráticas e o julgamento das ações decorrentes da disputa, concorrendo estas por sua atenção com os processos comuns, o que resulta em redução da celeridade de ambos.

Além disso, como é um juiz “emprestado” à Justiça Eleitoral, é natural que as suas preocupações e cuidados recaiam mais sobre as demandas do Tribunal a que pertence e onde é avaliado continuamente para fins de carreira.

Por outro lado, a temporalidade de suas investidas como juiz eleitoral – por um biênio - resulta em que a jurisdição eleitoral seja vista como passageira ou secundária, a merecer dedicação apenas em curto espaço de sua carga horária semanal. Visão que parece-me equivocada, pois a prática mostra que as sucessivas nomeações para o exercício da função de juiz eleitoral resultam em que o vínculo não é de fato temporário, mas apenas intermitente.

No entanto, a carência da Justiça Eleitoral não é apenas de um quadro próprio de juízes.

Há uma grande falta de servidores, principalmente na primeira instância, no serviço das zonas eleitorais.

Ali, o quadro é composto majoritariamente por servidores cedidos por outros órgãos, principalmente prefeituras municipais. Cada zona eleitoral possui apenas dois servidores efetivos do quadro do Tribunal Regional Eleitoral. Os demais são todos requisitados, variando o número de requisições conforme o total máximo de servidores possível, secundo escala que considera o número de eleitores da zona eleitoral.

A ausência de quadro próprio de servidores, efetivo e concursado, em número suficiente, tem por consequência o prejuízo à qualidade do serviço prestado, principalmente o serviço técnico de suporte e assessoramento ao juiz no processamento e decisão dos processos judiciais.

4 A Justiça Eleitoral sob um enfoque federativo

Procura-se neste tópico analisar, sob a ótica do equilíbrio federativo, e considerando que a Justiça Eleitoral é mantida pela União, qual ente federativo exerce nela força preponderante.

É sabido que a Justiça Brasileira tem caráter nacional.

No entanto, no mundo dos fatos não há como negar uma maior influência estadual ou federal na sua condução, vale dizer, um predomínio maior a questões locais, de cada unidade da federação (no sentido anterior à Constituição, que excluía os municípios e incluía apenas União, Estados e Distrito Federal) ou a questões nacionais ou mesmo federais. No caso da Justiça Eleitoral, considerando que ela é custeada pelos cofres da União Federal, e que lida exatamente com a disputa pelo poder político, coloca-se a questão de saber quem exerce maior influência na sua condução ou na definição de seu corpo diretivo, se o Estado ou a União. Esclarecendo, desde logo, que aqui não se está discutindo a ingerência direta na decisão judicial, a ponto de ferir a independência judicial.

A questão tem sua pertinência. E isto pode ser visto ao se considerar três fatores, a saber.

Primeiro, que a instituição da República brasileira foi feita com forte conteúdo local, isto é, com a preocupação das lideranças provinciais de manter o seu poder, a ponto de se instituir um Estado Federal para assegurar autonomia aos Estados, preservando os vários núcleos de poder oligárquico.

Em segundo lugar, o fato de a criação da Justiça Eleitoral ter sido uma iniciativa de nível federal, posto que realizada pelo Governo Provisório instaurado pela Revolução de 1930, no comando do país. E que uma das causas dessa revolução foi exatamente o uso da fraude eleitoral para a perpetuação do poder das oligarquias regionais.

E, em terceiro, a sintomática previsão, na Constituição de 1934, de que a composição dos Tribunais Regionais eleitorais [em minúsculo, dado o nome oficial de então] deveriam ser formadas observando, sempre, a necessidade de o Presidente da República não indicar a maioria dos membros. Cabe registrar que a redação da parte referente à Justiça Eleitoral aprovada na Subcomissão instituída para preparar o Anteprojeto, conhecida como Comissão do Itamarati, coube a Prudente de Moraes Filho, filho do paulista e ex-Presidente Prudente de Moraes.

Esses elementos conduzem à conclusão de que houve, sim, na estruturação da Justiça

Eleitoral após o Código de 1932, um nítido interesse em, sob uma ótica federalista, preservar a força dos Estados – e suas oligarquias locais – em contraposição a eventual fortalecimento da União, do aspecto federal.

4.1 O poder dos Tribunais de Justiça na definição da composição dos TREs

Como visto parágrafos acima, os Tribunais de Justiça dos Estados têm papel determinante na definição da composição da cúpula dos Tribunais Regionais Eleitorais, definindo diretamente quatro de seus membros e indicando, em lista, pessoas dentre as quais serão escolhidos os juristas pelo Presidente da República. Percebe-se, pois, que só os indicados diretamente pelas Cortes estaduais constituem a maioria do Tribunal, de forma que não se pode esperar que em nenhuma circunstância os Tribunais Regionais Eleitorais se colocarão em confronto administrativo com os Tribunais de Justiça.

Não bastasse essa situação, todos os juízes eleitorais de primeira instância são de seus quadros. Estes, além do exercício da jurisdição, são os responsáveis superiores pela função administrativa das zonas das quais titulares e, conseqüentemente, pela indicação de sua chefia, atualmente indicados preferencialmente dentre os servidores efetivos do quadro, assim como pela escolha dos servidores de outros órgãos que serão requisitados para completar o quadro.

4.1.1 A escolha dos desembargadores

A escolha dos desembargadores pelos Tribunais de Justiça em regra seguem critérios objetivos. Como visto na retrospectiva histórica acima relatada, houve períodos em que essa escolha era feito por sorteio, assim como a de Ministros do Supremo Tribunal Federal para os Tribunal Superior.

Esse sistema tinha o mérito que acrescentar o elemento sorte na escolha, garantindo uma certa imprevisibilidade na composição, de maneira a não permitir o questionamento sobre o peso, na escolha, do perfil ideológico do indicado.

Em momento seguinte, passou-se a prever que a escolha desses membros seria por eleição de seus pares, o que adicionava o elemento político – pelo menos o elemento político interno – na definição do ocupante da vaga.

Esse componente político foi eliminado com a adoção pelos Tribunais da regra – muitas vezes tácita – da eleição do membro mais antigo ainda não indicado para compor a

Corte Eleitoral. E, se todos já foram indicados, com a indicação daquele que o foi há mais tempo. De fato, essa regra tem o mérito de afastar o critério político na escolha e de “manter a paz” no tribunal que faz a indicação, por afastar luta interna.

Essa é a mesma regra utilizada na eleição da direção dos tribunais não eleitorais, da qual até hoje só participam os membros das Cortes, e não toda a magistratura a ele pertencente.

4.1.2 A escolha dos juízes de Direito

A forma de escolha dos juízes de Direito para a composição dos Tribunais Regionais Eleitorais é diferente da forma de escolha dos desembargadores, pois a única regra existente é a de que sejam juízes lotados na sede do Tribunal Eleitoral, isto é, que sejam juízes da capital. Fora isso, não há regra preestabelecida, salvo a regra tácita de evitar-se a escolha do mesmo juiz por mais de uma vez, garantindo a oportunidade a um maior número de juízes.

Inexistindo regra, vinga a política tradicional dos tribunais: é escolhido aquele que tem mais trânsito na Corte. Ou seja, o juiz que, na época, goze de prestígio frente à maioria dos membros e, em especial, em regra, de um desembargador específico que geralmente tem influência diferenciada na escolha.

Trata-se daquele que está exercendo ou em vias de assumir a presidência do TRE. Seu apoio tem um peso muito grande na votação de seus pares, pois raramente se elege um juiz que não seja afinado com o presidente da Corte Eleitoral. Esse alinhamento reduz – sem eliminar - a possibilidade de surgimento de desgastes por divergências no compartilhamento da bancada do Sodalício Eleitoral.

E essa regra tácita em geral é observada porque interessa a todos os desembargadores do Tribunal de Justiça, eis que um a um será indicado ao Tribunal Eleitoral e terá possibilidade de presidi-lo, desejando maximizar o seu poder quando de sua presidência.

Merece registro que uma consequência da exigência de que os juízes de Direito componentes da Corte Eleitoral seja lotado na capital é a escolha de juízes experientes.

É que, sendo a capital a última entrância da carreira, os juízes nela lotados já passaram pelas entrâncias inferiores, atuaram em cidades diversas e, com o passar do tempo, adquiriram vivências que os colocam entre os mais experientes na carreira, inclusive, em regra, com atuação como juiz eleitoral de primeira instância.

Essa maturidade e a atuação precedente como juiz eleitoral são componentes

importantes que contribuem para suas atuações como juízes do Tribunal Regional.

4.1.3 A escolha do juiz federal

A participação de membro da Justiça Eleitoral na composição dos Tribunais Regionais Eleitorais variou desde a criação da Justiça Eleitoral. Essa variação observou em parte a história da própria Justiça Federal, que foi extinta pela Constituição de 1937.

4.1.3.1 Notícia histórica

Convém fazer um breve retrospecto da história da Justiça Eleitoral, subsidiado em relato existente no sítio do Conselho da Justiça Federal.

A Justiça Federal brasileira surgiu com a República, tendo sido criada em 1.890, por meio do Decreto nº 848. Foi concebida com duas instâncias: os juízes federais compunham a primeira instância e o Supremo Tribunal Federal era a segunda. Todos os juízes de primeira e segunda instância eram nomeados pelo Presidente da República.

Foi extinta pela Constituição de 1937 e sua jurisdição passou a ser exercida pelas justiças estaduais.

A Constituição de 1946 recriou a segunda instância, instituindo como tal o Tribunal Federal de Recursos.

A primeira instância foi recriada em outubro de 1967, pelo Ato Institucional nº 2, com nomeação dos juízes pelo Presidente da República a partir de lista quadrupla feita pelo Supremo Tribunal Federal.

A Constituição de 1967 previu a possibilidade de criação por lei complementar de mais dois Tribunais Federais de Recurso, em Recife e São Paulo. Tal perspectiva não se concretizou.

O primeiro concurso público para juiz federal foi feito em 1972 (OLIVEIRA, *apud* BRASIL).

A Constituição Federal de 1988 manteve a Justiça Federal, dividindo-a em cinco regiões, com um Tribunal Regional Federal em cada uma delas com sede em Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Recife, e constituindo uma Seção Judiciária em cada Estado e no Distrito Federal.

No que refere especificamente aos Tribunais Regionais Eleitorais, tem-se que a presença de um juiz federal na composição foi prevista já na criação da Justiça Eleitoral pelo

Decreto nº 21.076, de 1932, perdurando até a extinção das Justiças Eleitoral e Federal pela Constituição de 1937.

Com a recriação da segunda instância da Justiça Federal pela Constituição de 1946, criando o Tribunal Federal de Recursos, a própria Constituição de 1946 já dispôs que dois juízes dessa Corte comporiam o Tribunal Superior Eleitoral.

Não obstante a primeira instância da Justiça Federal tenha sido recriada em 1967, apenas em 1984 os juízes federais voltaram a compor o Tribunais Regionais Eleitorais, por força da Lei nº 7.191, de 1984, que deu nova redação ao artigo 25 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 1965).

Com a criação dos Tribunais Regionais Federais pela Constituição Federal de 1988, esta passou a prever que um juiz do TRF comporia o TRE e que, nas Seções Judiciárias que não fossem sede de TRF, a participação seria de um juiz federal indicado pelo respectivo Tribunal Regional Federal.

Verifica-se, pois, que a escolha do membro oriundo da Justiça Federal observa uma regra objetiva: a indicação segue uma ordem segundo a qual é indicado aquele mais antigo que ainda não integrou o TRE, ou, se todos já integraram, será indicado aquele que foi há mais tempo. O TRF da 5ª Região, sediado em Recife, adota critério diferente em parte, sem prejudicar a objetividade e a impessoalidade: a escolha do membro da Corte recai não no mais antigo, mas no imediatamente mais moderno que o atual ocupante.

Em todo o caso, a existência de regra objetiva de definição do componente elimina pressão ou componente político na escolha.

A escolha dos juristas

4.1.4 A escolha dos juristas

As forças locais são definitivas na seleção dos membros escolhidos dentre cidadãos com notório saber jurídico.

Merece registro, primeiro, que a previsão nunca foi de escolha entre advogados, mas de pessoas com notório saber jurídico, o que permite o acesso a pessoas que não exerçam a advocacia (embora isso não se veja na prática). Logo, a participação dos Tribunais Eleitorais de pessoas estranhas à magistratura não se confunde com o Quinto Constitucional previsto para os tribunais das outras justiças. Nestes, a participação de advogados corresponde a 10% dos integrantes (os quais, somados aos 10% do Ministério Público, correspondem ao total de

um quinto, 20%, de pessoas não oriundas da magistratura de carreira), enquanto nos Tribunais Regionais a participação de pessoas estranhas à magistratura corresponde a 28,5% (dois dividido por sete). Não se tratando do quinto constitucional, a Ordem dos Advogados do Brasil não tem qualquer participação na escolha feita pelo Tribunal de Justiça.

Estes recebem as inscrições e escolhem livremente, inexistindo regramento ou limitações para disciplinar essa escolha. É oportunidade em que se destaca o candidato que tenha acesso aos desembargadores eleitores, bem como que possua relações pessoais qualificadas sua força política – ou acesso a quem a tenha-, assim como conta o eventual alinhamento aos grupos existentes dentro do Tribunal de Justiça.

Elaborada a lista a ser encaminhada ao Presidente da República (tríplice, quando em disputa apenas uma vaga), os candidatos passam a se articular com as forças políticas locais que têm acesso ao Palácio do Planalto, sendo determinante – em regra - para a escolha final o alinhamento a político, grupo ou grupos políticos com esse acesso.

Essa dependência da força ou das forças políticas locais é determinante para a escolha e acaba por comprometer – em regra - a independência do nomeado, pois este certamente não se sentirá confortável em julgar ações em que haja interesse do grupo político que o apoiou, precisando, por vezes, se quiser ser independente, contrariá-lo. E, com isso, comprometendo suas eventuais ambições de recondução ao cargo ou de indicação para outros cargos, na magistratura ou fora dela, para os quais dependa de apoio. Nessas situações, nem sempre vence a autonomia.

5 Conclusões

A criação da Justiça Eleitoral constituiu um importante avanço institucional para o país, ao conferir maior confiabilidade ao processo eleitoral, em especial no que diz respeito à correspondência do resultado eleitoral com a vontade do eleitor.

Não obstante, a Justiça Eleitoral possui limitações históricas, decorrentes da ausência de um quadro próprio de magistrados e de um quadro suficiente de servidores na primeira instância.

A ausência de servidores em número suficiente resulta na prática de requisições de servidores dos poderes Executivo e Legislativo, o que não é desejável, principalmente a requisição de servidores municipais para atuar nas zonas eleitorais.

Sob o aspecto federativo, observa-se que a predomina a influência do nível estadual na condução da Justiça Eleitoral, tendo em vista que a composição dos 27 Tribunais Regionais

Eleitorais é definida majoritariamente pelos Tribunais de Justiça. Dos sete membros, os Tribunais de Justiça só não participam da nomeação de um, o juiz federal.

Os Tribunais de Justiça indicam diretamente quatro membros e decidem o conjunto de candidatos dentre os quais o Presidente da República deve escolher os dois membros juristas. Tem-se, assim, que é grande a influência da esfera estadual na definição dos membros dos Tribunais Regionais Eleitorais, sendo minimizado o peso da União.

Essa influência estadual extrapola a esfera do Poder Judiciário quando da escolha dos juristas, tendo em vista a necessidade do concurso de apoio político de lideranças locais para a apresentação da candidatura à Presidência da República, com pleitos e disputa pela nomeação.

A escolha dos desembargadores e do membro oriundo da Justiça Federal em geral ocorre segundo regras predefinidas, a nomeação do mais antigo que ainda não integrou a Corte ou recaindo a escolha sobre aquele que a integrou há mais tempo se todos já a integraram, o que resulta na eliminação ou minimização do aspecto político nessa escolha.

Com relação aos Juízes de Direito, inexiste regra específica além da exigência de que o Juiz de Direito seja lotado na sede do Tribunal, prevalecendo, portanto, o trânsito e o bom relacionamento do candidato com os desembargadores eleitores.

Também não existem regras objetivas na escolha dos juristas: impera as relações pessoais e de simpatia junto aos desembargadores eleitores e, também, o trânsito daqueles junto às lideranças políticas, as quais, por vezes, procuram influir já na fase da escolha (formação da lista) pelo Tribunal de Justiça.

Em síntese, a par de padecer por falta de quadro próprio de juízes e de número suficiente servidores efetivos na primeira instância, reconhece-se que a criação da Justiça Eleitoral constituiu um importantíssimo avanço institucional para o país e que na sua condução, sob a ótica federativa, os Estados têm preponderância sobre a União. Registrou-se ainda as dinâmicas dos processos de escolhas dos juízes dos Tribunais Regionais Eleitorais, percebendo-se a presença – à primeira vista indesejável – do componente político partidário na definição de parte de seus membros.

Bibliografia

AZEVEDO, José Affonso Mendonça de (org). Elaborando a Constituição Nacional: Atas da Subcomissão elaboradora do Anteprojeto 1932/1933. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em 09 de agosto de 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1946. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em 09 de agosto de 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em 09 de agosto de 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/constituicao.htm. Acesso em 09 de agosto de 2015.

BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 09 de agosto de 2015.

BRASIL. Decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1937-1946/Del7586.htm. Acesso em 10 de agosto de 2015.

BRASIL. Lei nº 48, de 04 de maio de 1935. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-48-4-maio-1935-398002-publicacaooriginal-1-pl.htm>. Acesso em 10 de agosto de 2015.

BRASIL. Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1164.htm. Acesso em 10 de agosto de 2015.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em 10 de agosto de 2015.

CADAH, Lucas Queija. Instituições eleitorais e competição política: a criação da Justiça Eleitoral no Brasil. Dissertação (Mestrado). São Paulo: FFLCH-USP, 2012.

JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (orgs.). Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. O sistema jurisdicional de controle das eleições: virtudes e

vícios do modelo constitucional brasileiro de apuração da verdade eleitoral. Dissertação (Mestrado). Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2009.

RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. Quem ganhou as eleições? A validação dos resultados antes da criação da Justiça Eleitoral. Curitiba: Revista de Sociologia e Política, v. 21, nº 45, pág. 91-105, mar 2013.

TORREZAN, Roseli. O governo provisório na Constituinte de 1933/34. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2009.