

Notas para apresentação no Colégio de Presidentes

Meta Prioritária n. 07/2010.

(Dificuldades da Justiça Eleitoral quanto ao cumprimento da Meta n. 07 do Conselho Nacional de Justiça)

À vista da necessidade de cumprimento das Metas Prioritárias 2010, existe certa preocupação quanto à pretensão esboçada na Meta Prioritária nº 07, a qual pretende, conforme os esclarecimentos entabulados pelo Conselho Nacional de Justiça, tornar pública a produtividade dos magistrados que atuam no Primeiro e Segundo Graus de Jurisdição em todas as esferas da Justiça Brasileira, entendendo-se por produtividade todos os tipos de movimentos de decisões e julgamentos, bem como as audiências realizadas.

O CNJ propôs, para fins de medição e monitoramento, a utilização dos quadros abaixo, transcritos do Glossário das Metas Prioritárias. Vejamos:

Magistrado	Órgão Julgador	Decisões	Julgamento com mérito	Julgamento sem mérito	Homologações de acordo	Audiências
Magistrado 1	1ª Câmara	nnnn	nnnn	nnnn	nnnn	nnnn
	2ª Câmara	nnnn	nnnn	nnnn	nnnn	nnnn
	Total	Soma	Soma	Soma	Soma	Soma
Magistrado 2	2ª Câmara	nnnn	nnnn	nnnn	nnnn	nnnn
	T. Pleno	nnnn	nnnn	nnnn	nnnn	nnnn
	Total	Soma	Soma	Soma	Soma	Soma

Magistrado	Órgão Julgador	Decisões	Decisões do art. 557 CPC	Julgamento com mérito	Julgamento sem mérito	Acordos de Homologação
Magistrado 1	1ª Vara	nnnn	nnnn	nnnn	nnnn	nnnn
	2ª Vara	nnnn	nnnn	nnnn	nnnn	nnnn
	Total	Soma	Soma	Soma	Soma	Soma
Magistrado 2	1ª Vara	nnnn	nnnn	nnnn	nnnn	nnnn
	2ª Vara	nnnn	nnnn	nnnn	nnnn	nnnn
	Total	Soma	Soma	Soma	Soma	Soma

A leitura dos quadros demonstra que o critério adotado pelo CNJ não contempla grande parte das atividades fim dos Juízos Eleitorais, pois deixou de considerar as peculiaridades que lhes são próprias. Notória a existência em nosso arcabouço de atividades jurisdicionais atípicas, situações tais como o processo de alistamento eleitoral, transferências, cancelamento e suspensão de inscrição eleitoral, incidentes de filiação partidária, duplicidade de inscrições eleitorais, processos de correição e revisão do eleitoral, propaganda eleitoral, representações, reclamações, perda e suspensão de

direitos políticos, prestação de contas eleitorais dos partidos políticos e de campanha, registro de candidaturas, etc.

Boa parte dessas atividades, como é sabido, ocorrem sem que haja necessariamente um provimento judicial típico, ou seja, uma decisão que põe fim ao processo, com ou sem julgamento do mérito. Assim, em que pese tais atividades não serem tipicamente jurisdicionais, as mesmas estão inseridas no significativo universo da entrega da prestação jurisdicional eleitoral e, s.m.j., devem fazer parte da métrica atinente à produtividade dos magistrados da Justiça Eleitoral, sob pena de, excluídos tais procedimentos, apresentarmos à sociedade, alvo dessas informações, uma relação de atividades (produtividade) desfocada da exata dimensão da prestação jurisdicional eleitoral.

Outro ponto a se considerar, como particularidade ímpar da Justiça Eleitoral e que dificulta a apresentação de um “score” de produtividade, diz respeito à ausência de distribuição de processos no primeiro Grau de Jurisdição. Sabe-se que nas cidades com duas ou mais Zonas Eleitorais é comum que um dos Juízes Eleitorais se ocupe de situações próprias ao período eleitoral, *v.g.*, o Poder de Polícia e a Propaganda Eleitoral ao tempo em que outro magistrado se ocupa do Registro das Candidaturas.

Veja-se que em tais municípios não há distribuição de processos entre os vários Juízes Eleitorais, mas sim delegação de competências, de modo que os juízes eventualmente designados para o Poder de Polícia, Registro das Candidaturas ou mesmo a Prestação de Contas de Campanha acabam apresentando uma “produtividade” superior à dos magistrados com jurisdição naquele Município. Tal situação causa uma falsa impressão quanto à efetiva prestação jurisdicional eleitoral, situação que pode ensejar uma severa imprecisão por ocasião da leitura de tais dados quando da publicação da produtividade, tal como hoje proposta, nos sítios de internet dos Tribunais.

As características do processo eleitoral, sua peremptoriedade, urgência e abrangência, além da grande mobilização social que lhe é própria, fazem com que a Justiça Eleitoral se encarregue não só da jurisdição, o que seria típico a qualquer órgão jurisdicional, mas também, atue de forma expressiva naquilo que podemos chamar de montagem do cenário em que se dá a festa da soberania popular, a que denominamos Eleições.

A doutrina especializada em direito eleitoral por vezes se ocupa de explorar, ainda de forma tímida, a atuação ímpar da Justiça Eleitoral, descrevendo suas atividades como um misto de **ações administrativas e judiciais**, e mesmo entre as atividades relacionadas à jurisdição contenciosa e a jurisdição administrativa. Nesse sentido, Adriano Soares da Costa ensina que:

“Essas atribuições concentradas tornaram obscura, por vezes, a compreensão da natureza de determinadas normas jurídicas, pois o entrelaçamento de regras de Direito Processual e de regras de natureza administrativa, ambas destinadas à Justiça Eleitoral, passou a gerar incompreensão e discussões despropositadas, com imenso prejuízo para a inteligibilidade dos institutos jurídicos estudados. Alguns exemplos das atividades díspares atribuídas à Justiça Eleitoral podem ser encontrados ao azar, demonstrando as dificuldades de acomodar todas as funções desenvolvidas pelo Juiz Eleitoral nas categorias clássicas do Processo Civil, como a jurisdição contenciosa e a jurisdição voluntária”.

1Instituições de Direito Eleitoral, 5.^a ed., revista, atualizada e ampliada, Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2002, p. 333.

Ao compararmos a Justiça Eleitoral com qualquer outro ente do judiciário nacional temos que ter em foco o fato da mesma, diferentemente de qualquer outro órgão jurisdicional, não funcionar por demanda, isto é, não se encontrar sujeita ao impulsionar do seu jurisdicionado, ou numa linguagem mais gerencial, do seu cliente.

Para a característica dos entes do judiciário estar sujeitos ao impulsionar do jurisdicionado, dá-se o nome de princípio da inércia, segundo o qual, o Poder Judiciário não age, salvo exceções específicas, devidamente previstas no ordenamento jurídico, de ofício, mas depende do provocar das partes.

Referido princípio, encontra-se insculpido de forma bastante precisa no Código de Processo Civil Brasileiro, artigo 2º, o qual prescreve que: *“nenhum juiz prestará a tutela jurisdicional senão quando a parte ou o interessado a requerer, nos casos e formas legais”*.

Assim, o processo se origina por iniciativa da parte (*nemo iudex sine actore*; *ne procedat iudex ex officio*), mas se desenvolve por impulso oficial (CPC 262) (NELSON NERY E ROSA MARIA DE ANDRADE NERY, 2003 – p. 327).

Sobre o tema da atuação *ex officio*, chega-se a afirmar que enquanto a Justiça é por natureza inerte, só se movimentando quando provocada, a Justiça Eleitoral não é inerte a não ser na função jurisdicional pura (OLIVAR CONEGLIAN, 1999, p. 11/12).

Nesse sentir, para a Justiça Eleitoral, o normal é agir de ofício, pois sob seus auspícios esta a condução de todo o processo eleitoral; do cadastramento eleitoral, que confere ao indivíduo a cidadania, habilitando-o ao voto; passando pelo registro e validação das candidaturas, primeiro crivo à capacidade representativa dos candidatos; se ocupando, ainda, da fiscalização e controle das campanhas; da propaganda; dos gastos de candidatos e partidos políticos; estando, também, sob seus cuidados, a repressão dos desvios e da punição dos infratores. Todas essas atividades, nem sempre cobram um decisão judicial típica, em que um juiz diz o direito no caso concreto.

Relembre que a Justiça Eleitoral ocupa-se, ainda, de intrincadas questões organizacionais e de logística relativas à infra-estrutura das eleições, desde o desenvolvimento dos sistemas eletrônicos de segurança (software) da moderna e festejada urna eletrônica, até o transporte e montagem das sessões eleitorais nos mais distantes rincões do Brasil, atividade para a qual se requer estruturas extremamente ramificadas, capazes de alcançar todos os municípios de cada Estado da Federação.

A Justiça Eleitoral tem a incumbência de, organizando o desenvolvimento das eleições, dar legitimidade a este método de escolha, através de atividades administrativas e jurisdicionais com obediência a prazos certos, determinados, legais e judiciais, dando-lhes cunho contínuo e de peremptoriedade, sob pena de incidência do instituto preclusivo ou de se ver declarada a inelegibilidade do indivíduo que pretende ser candidato (PEDRO WILSON DOS ANJOS, 2003 - p. 11).

Assim, tendo em suas atribuições o orquestrar de todos esses atos preparatórios que dão forma às Eleições, a Justiça Eleitoral incumbe-se de presidir o momento da coleta da vontade da soberania popular, validando a escolha da sociedade e, por fim, encerra sua atuação diplomando aqueles que, pela vontade do voto, galgaram um cargo na estrutura política representativa nacional.

Nesse diapasão, em razão das visíveis peculiaridades que permeiam o Judiciário Eleitoral, Torquato Jardim², propôs que:

"A Justiça Eleitoral tem duas peculiaridades:

- 1) as atividades do processo eleitoral, em cada circunscrição eleitoral, ao contrário do que ocorre na Justiça do Trabalho ou Justiça Federal, em âmbito nacional, compõem tarefa única em timing único, ou seja, suas fases têm início e fim coincidentes em todas as circunscrições;*
- 2) embora montada em modelo tipicamente judiciário – estrutura, forma, pessoal, vestes talares e jargão judiciários –, sua tarefa é essencialmente administrativa, e só eventualmente jurisdicional. O processo eleitoral é um processo administrativo, e o que o singulariza é a unicidade do órgão administrativo executor e do órgão judiciário incumbido do seu controle judicial. "*

A essas questões propostas, em especial, o fato da Justiça Eleitoral ora atuar nas atividades do processo eleitoral propriamente dito, atividade tipicamente jurisdicional e, ora tratar, no desincumbir de sua competência constitucional e jurisdicional, de questões com foco eminentemente administrativo, geram uma incerteza quanto ao fim a que ela de fato se propõe, sobre o tema, Pizzolatti³ referiu assim:

"O verdadeiro caráter das atividades desenvolvidas pelos órgãos judiciários da Justiça Eleitoral é matéria que constitui objeto de permanente controvérsia, trazendo, a cada momento, perplexidade aos juízes e tribunais eleitorais, porque, conforme a natureza que tenham estas atividades, devem-se aplicar certos princípios, com exclusão de outros. Tal perplexidade tem vindo amiúde à tona em julgamentos não só do Tribunal Superior Eleitoral, senão também do Supremo Tribunal Federal. Vejam-se, exemplificativamente, quanto ao TSE: Acórdão nº 12.121, JTSE v. 4, n. 3, p. 11; Acórdão nº 13.098, JTSE, v. 5, n. 2, p. 280; Acórdão nº 12.024, JTSE, v. 6, n. 4, p. 98. Quanto ao STF, veja-se a Ação Ordinária nº 58-AgRg-DF, RTJ 133/507. Não haveria controvérsia caso (como ocorre na maioria dos países) a apuração dos pleitos coubesse a uma autoridade ou corpo de autoridades não-judiciárias, ficando o controle da legalidade dos atos respectivos, por força do art. 5º, XXXV, da Constituição, reservado ao Poder Judiciário. Em tal contexto não se instalaria qualquer dúvida: os órgãos eleitorais praticariam atos administrativos, e os judiciários atos jurisdicionais."

Ainda sobre o tema, Olivar Coneglian⁴ propôs que a Justiça Eleitoral se amolda ao conceito de Justiça Executiva, a qual definiu da seguinte forma, vejamos:

"...

12. A grande diferença entre a Justiça Eleitoral e os outros ramos do Poder Judiciário está nesse ponto: a Justiça Eleitoral é executiva.

13. Quando se fala que a Justiça Eleitoral é executiva, ou exerce funções executivas, não se está referindo, obviamente, ao aspecto executivo ou administrativo de todos os Tribunais. Qualquer Tribunal tem controle administrativo de sua estrutura interna: pagamento dos seus juízes e funcionários, administração dos seus imóveis, concursos de admissão, licitação para compra de papéis e computadores, recrutamento de funcionários, regime de horário, de férias e de atribuições de seus

2 Direito Eleitoral Positivo, 2.^a ed., rev. e ampl. de acordo com as eleições de 1998, Brasília: Ed. Brasília Jurídica, 1998, p. 40.

3 Resenha Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, v. 4, n. 1, jan./jun. 97, p. 25-34.

4 Justiça Eleitoral – Uma Justiça Diferente: Informativo Eleitoral, v. 11, Campo Grande, 1999

Juizes e funcionários, etc. Nesse ponto, o Poder Judiciário exerce funções de administração - diga-se, funções executivas. Mas nesse caso, trata-se de se administrar internamente: cada órgão do Poder Judiciário se administra internamente. A Justiça Eleitoral é executiva de outra maneira: além de ela se administrar internamente, ela administra as eleições, e nesse ponto ela é o Poder Executivo das eleições.

14. Olhe-se qualquer eleição para os cargos políticos.

Qual é a participação do Poder Legislativo? Fazer as leis que regem as eleições. Qual é a participação do Poder Executivo? Nenhuma. (O Poder Executivo apenas repassa para o Poder Judiciário a verba orçamentária destinada às eleições, e a partir daí não faz mais nada.) Qual é a participação do Poder Judiciário? Tudo: criar zonas eleitorais, recrutar Juizes Eleitorais, convocar mesários, juntas, escrutinadores; adquirir equipamentos eletrônicos, alistar eleitores, fiscalizar partidos, declarar inelegibilidades, receber e deferir pedido de registro de candidaturas, fiscalizar e comandar a propaganda, requisitar tempo em emissoras de rádio e de televisão, estabelecer locais de votação, convocar eleitores para votar, multar eleitores e candidatos, comandar a eleição, contar os votos, proclamar e diplomar os eleitos.”

Postos os presentes argumentos, temos por certo que a Justiça Eleitoral não se amolda ao que podemos chamar de padrão de produtividade dos demais ramos de Justiça e, em última análise, mensurar apenas uma parte de sua produção jurisdicional não faria justiça ao seu real papel de velar pela garantia da soberania popular através do voto.

É o que se nos cumpria trazer para o Colégio.

Fernando Sousa Chaves
Diretor-Geral
TRE-GO