



Ordem de julgamentos na Justiça eleitoral deve seguir critérios lógicos

Quem acompanhou as sessões do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) percebeu que ele praticamente parou, nos últimos dias do primeiro semestre forense, resolvendo dois tipos de procedimentos: consultas sobre regras a serem aplicadas na eleição de outubro e representações por propaganda eleitoral antecipada. Com isso, os feitos relativos aos pleitos de 2006 e 2008, ainda pendentes, foram preteridos em relação aos relacionados ao ano eleitoral em curso.

Não é um fenômeno novo. Ele se repete a cada período eleitoral. Decorre, diretamente, da incapacidade material de o TSE resolver todos os processos em andamento antes que um novo momento eleitoral seja aberto com a geração de novas demandas. Tal situação tem similares no âmbito regional, onde são acumulados ações e recursos relativos a períodos eleitorais distintos.

Na prática, a inviabilidade de os órgãos judiciários eleitorais resolverem todos os processos de pleitos antigos antes do ajuizamento das demandas de um novo processo eleitoral decorre da duração natural dos processos judiciais. Como existe uma eleição a cada dois anos (as gerais e as municipais), os feitos relativos às primeiras teriam apenas esse período para encontrar solução definitiva. Por mais célere e dinâmica que seja a Justiça Eleitoral, é intuitivo que o percurso de todas as instâncias jurisdicionais é incompatível com esse estreito lapso, mormente quando, numa mesma etapa judiciária, vários recursos podem ser admitidos.

No entanto, esse problema, que já não é modesto, tem fatores agravantes. Como o momento eleitoral acaba por provocar processos antes mesmo de os registros de candidaturas serem protocolados, o tempo antes mencionado fica reduzido a pouco mais de 18 meses, em média. Demais disso, as eleições ocorrem em outubro, mas as diplomações sucedem em dezembro, estreitando, ainda mais, esse lapso. Na prática, entre dezembro de um ano de eleição (quando são expedidos os diplomas) e janeiro do outro ano eleitoral (quando começam a surgir, com maior intensidade, as declarações de pré-candidaturas), tem-se, aproximadamente, 13 meses. Isso se não ocorrer um fenômeno eleitoral intercorrente, como houve, em 2005, o referendo do desarmamento, e a instauração dos procedimentos de fidelidade partidária, a partir de 2007. É pouco tempo para um processo marchar do ajuizamento ao trânsito em julgado.

Soma-se a isso a conhecida dificuldade de funcionamento da Justiça Eleitoral. Mal pensada pelo Constituinte, ela é formada por quadros que exercem atividades paralelas. Por mais que se esforcem, há, para os julgadores, limites humanos que são intransponíveis.

É frequente — e triste —, a cada biênio, assistir a vários processos eleitorais alcançarem extinção por perda de objeto. A chegada de uma eleição implica que, após a posse dos novos eleitos, casos *sub judice*, relativos ao pleito equivalente anterior, sejam fulminados pela indiferença do resultado. Jamais se saberá quem tinha razão ao certo, nesses casos. É um duro golpe na segurança jurídica e no direito ao devido processo legal.

A ansiedade pela solução de processos levou, nesse quadro, o legislador a tentar encontrá-la. O método adotado por ele, até o momento, porém, não tem sido adequado. É confuso, contraditório e, por isso mesmo, imperfeito. As leis citam preferências e punições — até penas![\[1\]](#) — como meio de se garantir



a prestação jurisdicional tempestiva. Contudo, o Legislativo atua de modo errante, já que, sendo várias as prioridades, é necessário estabelecer, entre elas, uma nova ordem preferencial. De mais a mais, não basta estabelecer uma pena severa como ameaça a magistrados e representantes ministeriais que venham a perder os seus prazos: é preciso reconhecer que, em regra, não é a negligência deles que produz a não prestação jurisdicional tempestiva, mas o excesso de demandas e a estreiteza dos prazos.

Trata-se, evidentemente, de um problema grave, que precisa ser encarado com seriedade: o do estabelecimento de prioridades dentro de um campo reconhecidamente prioritário. O desafio é fugir do caos e do subjetivismo que atualmente reina. Como andam as coisas hoje, a fixação das preferências decorre do querer dos órgãos jurisdicionais, dada a imperfeição do regramento. A superação desse modelo é um imperativo que tem a ver, diretamente, tanto com o princípio constitucional da igualdade, quanto com o direito a uma rápida solução de litígios.

Deveras, a solução de controvérsias mais recentes e de mesmo gênero produz, em quem aguarda o julgamento da sua causa, mais antiga, a sensação de injustiça, de tratamento não isonômico. É algo a ser repellido. Por outro lado, a não solução de questões atuais, relacionadas, por exemplo, a propagandas extemporâneas, gera, na sociedade, a impressão de que o ilícito eleitoral não está sendo coibido prontamente e que a infração pode compensar, por falta de repressão contemporânea a ela. Isso sem contar com as dúvidas nascidas da edição de leis recentes, frequentemente incoerentes, cujas soluções interpretativas orientadoras, na ótica consagrada pelo sistema eleitoral brasileiro, devem ser apresentadas por meio de respostas a consultas endereçadas ao próprio TSE.

No equacionamento desses dilemas, reitera-se, o Judiciário parece estar só. O legislador nada fez para ajudar. Antes o contrário. No cipoal normativo, ele mesmo enredou a confusão. A doutrina, por sua vez, nada construiu a esse respeito. Não existem propostas concretas de organização das preferências, que contemplem a todas as situações.

Proposta de racionalização

A proposta interpretativa que ora se faz é a de racionalizar o conjunto normativo vigente, segundo critérios dados pelo próprio ordenamento jurídico. Isso *de lege lata*. *De lege ferenda*, muito mais pode ser feito[2].

Com efeito, nesse propósito de racionalização, é mister notar, como já adiantado, que se superpõem, na legislação, preferências processuais diversas. Impõem-se prazos exíguos. Fixam-se sanções duras. Mas, em rigor, consideradas as peculiaridades subjacentes às diversas naturezas de procedimentos eleitorais, não se sabe, concretamente, qual feito deve preferir ao outro.



O primeiro passo nessa empreitada organizadora é conhecer as regras em confronto. Estabelece o Código Eleitoral, em seu artigo 209, que, na sessão designada para julgamento das impugnações da purificação das eleições presidenciais, será o feito chamado a julgamento de preferência a qualquer outro processo. Assinala, também, em seu artigo 272, parágrafo 2.º, que as pautas serão organizadas com um número de processos que possam ser realmente julgados, obedecendo-se rigorosamente a ordem de devolução dos mesmos à Secretaria pelo Relator, ou Revisor, nos recursos contra a expedição de diploma, ressalvadas as preferências determinadas pelo regimento do Tribunal. Não há, contudo, no Regimento Interno do TSE, qualquer prioridade processual.

A Lei Complementar (LC) 64/90 anota em seu artigo 26-B, incluído pela LC 135/10, que o Ministério Público e a Justiça Eleitoral darão prioridade, sobre quaisquer outros, aos processos de desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade até que sejam julgados, ressalvados os de *habeas corpus* e mandado de segurança.

No entanto, o mesmo diploma registra, em seguida, no mesmo artigo 26-C, também introduzido pela LC 135/2010, que o órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas que decretam algumas inelegibilidades poderá, em caráter cautelar, suspendê-las sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso. Em seguida, anota no parágrafo 1.º desse artigo que, conferido efeito suspensivo, o julgamento do recurso terá prioridade sobre todos os demais, à exceção dos de mandado de segurança e de *habeas corpus*. Isso significa, por exemplo, que uma representação por captação ilícita de sufrágios pode gerar inelegibilidade e que, por conseguinte, uma vez suspensa essa inelegibilidade, tal feito, ordinariamente desprovido de prioridade legal, passará a tê-la.

Tal situação insinua uma primeira perplexidade, estampada no mesmo texto legal: as discussões relativas às inelegibilidades, em que houve a concessão de efeito suspensivo na forma referida, precedem, em prioridade, àquelas referentes aos abusos de poder?

A Lei 9504/97, complicando ainda mais esse quadro, assinala, em seu artigo 16, com a redação dada pela Lei 12.034/09, que até 45 dias antes da data das eleições, os TREs enviarão ao TSE, para fins de centralização e divulgação de dados, a relação dos candidatos às eleições majoritárias e proporcionais, da qual constará obrigatoriamente a referência ao sexo e ao cargo a que concorrem. Em seguida, aduz, no parágrafo 1.º desse mesmo comando, que, até a data prevista no *caput*, todos os pedidos de registro de candidatos, inclusive os impugnados, e os respectivos recursos, devem estar julgados em todas as instâncias, e publicadas as decisões a eles relativas. Na sequência, giza que os processos de registro de candidaturas terão prioridade sobre quaisquer outros, devendo a Justiça Eleitoral adotar as providências necessárias para o cumprimento do prazo previsto no parágrafo 1.º, inclusive com a realização de sessões extraordinárias e a convocação dos juízes suplentes pelos Tribunais, sem prejuízo da eventual aplicação de representações por desobediência aos órgãos judiciários superiores e ao Conselho Nacional de Justiça. Os feitos de registro de candidatura são, assim, uma nova preferência. E uma preferência que conta com data-limite: 45 dias antes das eleições. Trata-se, contudo, de prazo inexecutável.

Deveras, tome-se o exemplo deste ano: se em 5 de julho se marca o prazo último do registro e o prazo de



45 dias antes das eleições corresponde ao dia 19 de agosto. Pois bem. Feito o protocolo do registro, a Justiça Eleitoral tem até o dia 8 de julho para publicar a lista com a relação dos pedidos de registro de candidaturas apresentados. Dessa data, em 5 dias, tem-se oportunizado o prazo de impugnação. Isto é: até 13 de julho. Abre-se, então, o prazo de defesa, que é de 7 dias. Estaremos em 20 de julho. Havendo prova a produzir, tem-se 4 dias para a designação de audiência. Estaremos em 24 de julho. Depois, abre-se prazo para diligências, em 5 dias — 29 de julho, portanto. A seguir, sobrevém as alegações finais das partes, também em 5 dias. Será o dia 3 de agosto. Na sequência, advirá o prazo de 3 dias para julgamento — 6 de agosto[3]. Supondo que não haja embargos de declaração – o que quase sempre ocorre – e que se passe, diretamente, aos recursos endereçados ao TSE, o prazo para tal venceria em 3 dias — 9 de agosto. Haverá contrarrazões em igual prazo. 12 de agosto. Imaginando que os autos subam de imediato ao Tribunal, serão abertas vistas ao Ministério Público para manifestação em 2 dias. Estaremos em 14 de agosto. Aí, abre-se o prazo de 3 dias para julgamento em mesa. 17 de agosto.

A meta, portanto, para ser cumprida, parte da premissa de que todos – secretarias, juízes e representantes ministeriais, sobretudo – cumprirão os seus prazos rigorosamente, que não haverá pedido de vistas nos julgamentos, que as comunicações serão feitas sem retardo algum, que os autos subirão de um grau ao outro sem perda de um dia sequer, e que não serão interpostos recursos de embargos declaratórios, ou aviados quaisquer outros meios de insurgência, no curso do rito da ação de impugnação de registro da candidatura. Ainda assim, conjecturando que tal utopia prevalecesse, faltaria considerar, para as questões de natureza constitucional, o recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal (STF). Aí, tendo em vista o lapso de 3 dias para a irrisignação, mais idêntico tempo para contrarrazões, mais o juízo de admissibilidade e o processamento no Excelso Pretório, tem-se que a meta cronológica estimada na lei estaria inviabilizada. Isso porque o artigo 16, parágrafo 1.º, da Lei Eleitoral (LE), fala em “todas as instâncias”, o que, evidentemente, alcança a jurisdição da Suprema Corte. A constatação é a seguinte: a legislação estabelece uma meta matematicamente inviável. É uma aberração. É um descaso absoluto com a racionalidade do ordenamento jurídico. É texto legal redigido, aprovado e sancionado com displicência.

Há outras extravagâncias. No artigo 58-A, aduz a LE, em texto também incluído pela Lei 12.034/09, que os pedidos de direito de resposta e as representações por propaganda eleitoral irregular em rádio, televisão e internet tramitarão preferencialmente em relação aos demais processos em curso na Justiça Eleitoral. Uma contradição manifesta. Ou bem os casos de registro preferem, ou bem os pleitos de direito de resposta e de propaganda têm prioridade. *Tertium non datur*.

Ao final, a LE anota, em seu artigo 94, que os feitos eleitorais, no período entre o registro das candidaturas até 5 dias após a realização do segundo turno das eleições, terão prioridade para a participação do Ministério Público e dos juízes de todas as Justiças e instâncias, ressalvados os processos de *habeas corpus* e mandado de segurança.

Há, de mais a mais, implícita, uma outra prioridade. Registra a LE, com redação dada pela Lei 11.300/06, em seu artigo 30, parágrafo 1.º, que a decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada em sessão até 8 dias antes da diplomação[4]. Ou seja: tomando a sério a pretensão legal, a prestação de contas prefere aos demais processos eleitorais, entre o momento imediatamente posterior à proclamação dos eleitos, até a diplomação.



Além disso, a Resolução 22.610, que regula o procedimento em casos de fidelidade partidária, aduz, em seu artigo 12, que o processo nela regulado será observado pelos tribunais regionais eleitorais e terá preferência, devendo encerrar-se no prazo de 60 dias.

Para agravar tais questões, pode-se aduzir, ainda, que o Código de Processo Civil (CPC) estabelece no artigo 1.211-A, com redação dada pela Lei 12.008/09, que os procedimentos judiciais em que figure como parte ou interessado pessoa com idade igual ou superior a 60 anos, ou portadora de doença grave, terão prioridade de tramitação em todas as instâncias.

Com tantas preferências e prioridades, os tradicionais critérios da hierarquia, especialidade e cronológico não bastam para solver o complexo tema em exame. Como visto, na mesma lei, introduzem-se normas contraditórias entre si, e suas regras tornam-se inconciliáveis. Apesar disso, é possível — e necessário — apresentar uma proposta de sistematização, que leve em conta tais critérios e, ainda, valores que, reconhecidamente, são protegidos pelo ordenamento jurídico: justiça, segurança e igualdade.

Pelo critério hierárquico, exclui-se das primeiras preferências aquela relativa aos processos versantes sobre fidelidade partidária. Ela emana de ato infralegal, e, conseqüentemente, não faz frente às prioridades estabelecidas na lei complementar e na legislação ordinária.

Já entre as preferências fixadas pela legislação eleitoral, não se pode estimar superioridade entre as que dizem com leis ordinárias e complementares, dado que já pacificado que não há superioridade destas sobre aquelas. Assim, a questão seria colocar em ordem as prioridades cronologicamente, com prevalência das mais recentes. Como as leis foram alteradas, é preciso atentar para o momento da alteração, que tem papel decisivo na identificação das prioridades sob esse prisma.

Assim sendo, as prioridades devem ser organizadas, em um primeiro momento, do seguinte modo: 1.º) *habeas corpus* e mandados de segurança (LC 64/90, com redação dada pela LC 135/10); 2.º) desvio e abuso de poder e inelegibilidades (LC 64/90 com redação dada pela LC 135/10); 3.º) registros de candidaturas, demandas de propaganda e direitos de resposta (LE, com redação dada Lei 12.034/09); 4.º) prestações de contas (LE, com redação dada pela Lei 11.300/06); 5.º) impugnação da apuração das eleições presidenciais (CE); 6.º) fidelidade partidária (Resolução 22.610); 7.º) demais questões eleitorais.

Há, porém, um primeiro problema a excepcionar essa ordem inicialmente fixada: por expressa ordem legal, entre a eleição e a diplomação deve ocorrer o julgamento da prestação de contas. Nesse período, a preferência deve ser reconhecida a tais processos. No entanto, havendo discussões que possam alcançar a diplomação (como as relativas a registro e inelegibilidades), haverá a concorrência de prioridades. Todas estarão, assim, sob o mesmo regime prioritário. O certo é que as pendências ainda existentes sobre propaganda, em tal contexto, devem ser deixadas de lado, momentaneamente.

Há outro problema: a impugnação da apuração eleição presidencial — e, por extensão analógica, das eleições estaduais e municipais — goza, também, de preferência entre a eleição e a diplomação. E não poderia ser diferente.



Assim, nesse intervalo, as questões que não podem esperar devem preferir as demais. Primeiro a impugnação das apurações. Depois as da prestação de contas. Ambas afetam a diplomação, que depende da indicação do vencedor e da sanidade de suas contas. Finalmente, as demais, quanto a registro e inelegibilidades. Estas, embora atuem sobre as diplomações, podem ser resolvidas antes da posse, ou depois dela, pois a lei não fixa termo final algum.

No julgamento dos recursos contra a expedição de diploma estabelece-se um critério extensível aos demais feitos, dentro das suas classes, por analogia: os processos eleitorais obedecerão, para julgamento, rigorosamente, a ordem da devolução à Secretaria pelo Relator, ou Revisor. O uso do termo “rigorosamente” empresta sentido único e incontornável ao enunciado.

Há, porém, que se ressaltar que dentro de um mesmo bloco de prioridades, os processos que se referem a interessados idosos e doentes preferem aos demais (CPC, com redação dada pela Lei 12.009/09). E, derradeiramente, que, em razão da máxima da igualdade, processos antigos preferem aos mais novos.

De tudo que se veio de ver, fica evidente que o sistema processual eleitoral atual não faz frente às necessidades de celeridade e segurança que dele se pode legitimamente esperar e que as penas e providências adotadas pelo legislador, resumíveis ao estabelecimento de prioridades e à autorização de sessões extraordinárias e requisição de pessoal de apoio, não se mostram adequadas, mesmo porque as preferências existentes na legislação são contraditórias.

Enquanto não advém uma organização legislativa do tema, é mister que os operadores jurídicos procedam a ela, usando os critérios hermenêuticos disponíveis, na busca do estabelecimento de um consenso mínimo interpretativo sobre quais feitos devem preferir aos demais. Esse tipo de preferência servirá para racionalizar a atividade judiciária eleitoral e afastar o subjetivismo na escolha de quais feitos encontrarão fim e quais ficarão como mistérios jurídicos não solucionados. Ter um critério lógico, embora sujeito a críticas, é melhor que não ter critério algum

[1] Código Eleitoral, art. 345 e Lei 9.504/97, art. 58, § 6º.

[2] Foi instalada pelo Senado, uma Comissão encarregada da elaboração de um Anteprojeto de Código Eleitoral e de sistematização da legislação eleitoral. É uma oportunidade de organização desse problema.

[3] A Resolução 23.231 fixa, em seu art. 50, esse prazo em 5 de agosto. Divergimos da contagem da Resolução.

[4] A Resolução 23.089 estima essa data, para as eleições vindouras, em 9 de dezembro de 2010.

Date Created

11/07/2010