

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 33 • nº 131

julho/setembro – 1996

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor

# Eleições sem tribunais eleitorais: o caso dos EUA

RICARDO JOSÉ PEREIRA RODRIGUES

## SUMÁRIO

*1. Introdução. 2. Federalismo eleitoral e administração de eleições nos Estados Unidos. 2.1. Seleção de pessoal. 2.2. Administração do processo eleitoral. 3. O contencioso no sistema eleitoral norte-americano. 3.1. Resolução de contencioso por via judicial. 3.2. Resolução de contencioso por via política. 4. O papel da Comissão Federal de Eleições. 5. O combate a crimes eleitorais. 6. Conclusões.*

### 1. Introdução

Envolvendo, muitas vezes, milhares de candidatos e milhões de eleitores, as eleições nos países democráticos somente são viabilizadas nos dias atuais devido à existência de sofisticados complexos administrativos e fiscalizadores. São esses complexos que garantem o desenrolar da eleição enquanto processo de múltiplas etapas, no qual se preserva a igualdade jurídica dos candidatos, bem como o direito dos eleitores a uma representação consoante a vontade popular.

Em muitas das democracias, cabe a um ramo específico do Poder Judiciário o encargo de dar corpo a tais complexos administrativos e fiscalizadores. Na acepção mais difundida do termo, Justiça Eleitoral

“alude aos diversos meios de controle para garantir a regularidade das eleições, com o fim de corrigir eventuais falhas e infrações eleitorais”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> HENRIQUEZ, J. Jesús Orozco. Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO ELECTORAL, 2, 1993, Mexico. *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. Mexico : Universidade Nacional Autónoma de Mexico, 1993. p. 794.

Segundo Orozco Henríquez, sua maior contribuição é preservar

“a autenticidade, certeza, transparência, objetividade, imparcialidade, legalidade e justiça dos atos e procedimentos eleitorais”<sup>2</sup>.

Os Estados Unidos constituem uma das raras exceções ao modelo de eleição, segundo o qual o processo eleitoral é supervisionado por um órgão judicial estabelecido especialmente para esse fim. Esse fato chega a ser paradoxal, já que a democracia norte-americana é tida por muitos especialistas como o mais “eleitoral” dos sistemas políticos vigentes no mundo<sup>3</sup>. Além dos cargos eletivos federais, estaduais, e municipais de praxe, tais como presidente e vice-presidente, deputados e senadores, governadores, prefeitos e vereadores, os norte-americanos elegem, em vários Estados, juízes, secretários estaduais e até superintendentes de distritos educacionais. Em algumas comunidades, a profusão de eleições é de tal dimensão que os eleitores são chamados até para eleger os “homens da carrocinha” (*dogcatchers*)<sup>4</sup>.

Apesar do elevado índice de realização de eleições, os Estados Unidos não fazem uso de um organismo específico de justiça eleitoral para supervisionar os pleitos e garantir a imparcialidade de seus resultados. Como, então, são organizadas e administradas as eleições naquele país? Como os norte-americanos impedem possíveis fraudes e violações da lei eleitoral? Como solucionam contenciosos eleitorais? O objetivo deste estudo é precisamente responder a tais questões, detalhando as peculiaridades, vicissitudes, imperfeições e virtudes do modo norte-americano de realizar eleições sem a mediação de tribunais eleitorais.

## 2. Federalismo eleitoral e administração de eleições nos Estados Unidos

A prática do federalismo é levada a sério pelos norte-americanos. Desde a fundação da república, há mais de duzentos anos, a autonomia dos Estados tem-se destacado como princípio fundamental de governo. Os

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> EISEINGER, Peter, DRESAND, Dennis, FOWLER, Robert Booth et al. *American politics: the people and the polity*. Boston: Little, Brown and Company, 1982. p. 302.

<sup>4</sup> Ibid.

fundadores repartiram a tutela do poder no país não apenas funcionalmente, mediante a instituição formal da separação dos três poderes, mas também geograficamente, através da autonomia dos Estados. A Décima Emenda da Constituição consolidou a importância da independência do Estado para a sociedade norte-americana, reservando aos Estados os poderes para resolver seus assuntos internos, além de todos aqueles não-delegados à União especificamente pela Constituição<sup>5</sup>.

Não abordada pela Carta Magna de forma explícita, a organização de eleições sempre foi considerada, nos Estados Unidos, um desses assuntos internos dos Estados não-delegados constitucionalmente à União. Assim, a responsabilidade pela organização, administração e fiscalização de eleições no país é assumida pelos Estados, mesmo nos pleitos para cargos federais. Excetuando-se a aplicação da lei de direitos do voto (*Voting Rights Act*), é secundário o papel desempenhado pelo Governo Federal norte-americano na administração de eleições no país<sup>6</sup>.

Cabe ao Poder Legislativo de cada Estado elaborar e adotar códigos eleitorais, criar departamentos, escritórios ou comissões para administrar as eleições, determinar as responsabilidades de autoridades eleitorais, bem como prescrever quaisquer alterações na legislação, nas instituições ou cargos dirigidos à administração de eleições nos respectivos Estados. Não se trata, contudo, de um modelo único, igual para todos os Estados da União. Há uma grande diversidade de abordagens que cada Estado dá ao processo eleitoral. Em algumas jurisdições, as Assembléias Legislativas são soberanas quanto às eleições, enquanto, em outras, o poder regulador sobre o processo eleitoral reside nos governos municipais<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> PADOVER, Saul K. *A constituição viva dos Estados Unidos*. São Paulo: Ibrasa, 1987. p. 74. Para comentários específicos sobre a Décima Emenda, ver SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 14-16.

<sup>6</sup> DONSANTO, Craig, STEWART, Nancy S. *Federal prosecution of election offenses*. Washington: Department of Justice, Criminal Division, Public Integrity Section, 1995. p. 9.

<sup>7</sup> FEIGENBAUM, Edward D., PALMER, James A., SKELTON, David T. *Election case law 93*. Washington: Federal Election Commission, National Clearinghouse on Election Administration, 1993. p. 7.

Levando-se em conta as restrições óbvias contidas na Constituição Federal, em alguns estatutos federais, e nas Constituições estaduais, o Legislativo de cada Estado norte-americano tem a liberdade de criar seu próprio sistema de administração de eleições. Segundo Feigenbaum *et al.*,

“os estatutos que governam a administração, o gerenciamento e a política de pessoal recrutado para trabalhar no processo de eleição de Estados diferentes possuem características semelhantes entre si, e, em conseqüência, muitas das decisões judiciais tomadas no âmbito de um Estado terminam por influenciar a administração de eleições em outros Estados cujos sistemas eleitorais se assemelham ao primeiro”<sup>8</sup>.

Haveria, pois, um potencial para se estabelecer um sistema único, federal, de administração de eleições nos Estados Unidos. O respeito ao federalismo e à soberania dos Estados, entretanto, fala mais alto.

A legislação eleitoral de cada Estado determina que um administrador-chefe das eleições seja designado, por meio de eleição ou nomeação. Em geral, esse encargo recai sobre o Secretário de Estado, como é o caso no Estado de Wyoming<sup>9</sup>. A estrutura típica da administração eleitoral é composta por conselhos de administração de diferentes níveis hierárquicos: estadual, municipais, de condados e de distritos. É no nível distrital que a mecânica da conduta das eleições toma forma.

Os códigos eleitorais elaborados pelos Estados geralmente determinam os métodos de nomeação, supervisão e remoção de autoridades e demais encarregados do trabalho eleitoral. Esses códigos também estabelecem o sistema de administração eleitoral que governará a elegibilidade de eleitores e candidatos, seu registro, os limites geográficos dos distritos eleitorais, a conduta das campanhas, o formato das cédulas, locais e horários de votação, métodos de contagem e tabulação de votos, encaminhamento e resolução de disputas e certificação de resultados<sup>10</sup>.

Na maioria dos casos, os sistemas de administração eleitoral criados pelos Estados

norte-americanos desempenham uma função dupla. Primeiro, viabilizam a seleção de pessoal para trabalhar durante as eleições e, segundo, possibilitam a aplicação dos códigos eleitorais.

## 2.1. Seleção de pessoal

Como quase tudo que diz respeito à legislação eleitoral nos Estados Unidos, a seleção de pessoal para trabalhar nas eleições (mesários, escrutinadores, etc.) é regida por lei estadual. Em todos os Estados, a lei não faz maiores exigências de qualificação desse pessoal, exceto a de que tenha, pelo menos, as mesmas qualificações dos eleitores.

Todos os sistemas estaduais de administração eleitoral nos Estados Unidos exigem, porém, que o pessoal seja nomeado de modo que se garanta à administração um caráter bipartidário. Segundo Feigenbaum *et al.*, essa exigência leva em conta a teoria de que a confrontação de oponentes, dentro da própria administração, assegurará a pureza do processo eleitoral<sup>11</sup>. Curiosamente, tal exigência não implica a igualdade quantitativa de representantes de ambos os partidos nos vários locais de processamento das eleições<sup>12</sup>.

No Estado de Wyoming, a legislação eleitoral aborda exemplarmente a questão do recrutamento e da conduta do pessoal que trabalha na realização de eleições. O Código Eleitoral daquele Estado dedica todo um capítulo, o oitavo, a esse assunto<sup>13</sup>. Em primeiro lugar, o Código estabelece que os Secretários de cada condado (county clerk) deverão notificar os partidos da região acerca do número de pessoas necessárias à realização das eleições em cada localidade. O Código fixa ainda os prazos para que tais notificações sejam feitas. A legislação estabelece que cada uma das pessoas a serem integradas à administração eleitoral deverá ficar à disposição do Estado, Município ou Condado por um período de dois anos.

Em segundo lugar, a lei prescreve a realização de um treinamento para as pessoas que assumirem funções eleitorais. O Código Eleitoral de Wyoming sublinha que os treinamentos são abertos ao público em geral e não se restringem às pessoas nomeadas para

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> 1994 WYOMING election code. Cheyenne : Office of the Secretary of State, 1994.

<sup>10</sup> FEIGENBAUM *et al.* op. cit.

<sup>11</sup> Ibid. p. 8.

<sup>12</sup> Este entendimento ficou consagrado na jurisprudência sobre o assunto, em particular no caso *Vinston v. Anton*, de 1986.

<sup>13</sup> WYOMING election code, op. cit. p. 41-44.

funções eleitorais. Em 1994, o Código Eleitoral do Estado de Wyoming estipulou em não menos de 5 dólares e não mais de 25 dólares o pagamento efetuado aos participantes pela frequência ao treinamento. O Estado também estabeleceu o pagamento de quilometragem gasta no deslocamento dos participantes para o mencionado treinamento.

Por fim, a legislação estabelece um pagamento pela prestação de serviços durante o período de eleições para todo o pessoal nomeado para funções eleitorais (mesários, escrutinadores, etc.). Segundo o art. 116 do Código Eleitoral, o Poder Legislativo do Condado deverá fixar o pagamento por hora para cada função, bem como notificar cada pessoa nomeada da sua respectiva taxa de pagamento.

“O pagamento/hora não poderá ser menor que o salário mínimo vigente no Estado. O pagamento deverá ter início uma hora antes do participante assumir suas funções”<sup>14</sup>.

O comportamento do pessoal nomeado para trabalhar durante as eleições nos Estados Unidos está sujeito à supervisão judicial do processo eleitoral como um todo. Essa supervisão tem por objetivo prevenir fraudes, remediar erros, punir crimes eleitorais e irregularidades<sup>15</sup>.

Em geral, a exoneração de uma pessoa nomeada para uma função eleitoral só poderá acontecer por justa causa. De acordo com Feigenbaum *et al.*

“a independência política e a neutralidade do pessoal selecionado para trabalhar nas eleições seria destruída caso essas pessoas ficassem à mercê de remoções arbitrárias”<sup>16</sup>.

## 2.2. Administração do processo eleitoral

Não há regras nacionais para a administração de eleições nos Estados Unidos. As diretrizes administrativas do processo eleitoral naquele país podem ser assimiladas a partir dos códigos eleitorais elaborados no âmbito estadual. São

<sup>14</sup> *Ibid.* p. 44.

<sup>15</sup> Toda autoridade eleitoral do Estado de Wyoming submete-se a um juramento oficial ao aceitar suas funções. Nesse juramento, “afirma que realizará suas funções imparcialmente e da melhor forma possível. Que se esforçará para prevenir fraudes, desonestidade e abuso na aplicação das leis eleitorais do Estado”.

<sup>16</sup> FEIGENBAUM *et al.* op. cit. p. 8.

esses documentos legais que definem, caso a caso, todos os detalhes do gerenciamento da eleição, incluindo-se a forma de votação, a previsão de contencioso e as penalidades previstas para infrações e irregularidades.

Novamente, o Código Eleitoral do Estado de Wyoming apresenta-se como um exemplo do que ocorre nos demais Estados da federação no tocante à administração de eleições. Observa-se, por exemplo, que a operacionalização das eleições no Estado acontece no nível do Condado. Cabe ao Legislativo de cada Condado dividir seu território em no máximo trinta distritos eleitorais. Estes podem ainda ser subdivididos em *precincts* de votação, ou zonas eleitorais<sup>17</sup>.

Cada zona eleitoral é supervisionada por uma equipe de três mesários (*judges of election*). Um número adicional de mesários pode ser nomeado para a zona eleitoral se o Secretário do Condado determinar sua necessidade. Cabe aos mesários de cada zona eleger, entre seus pares, o presidente da mesa (*chief judge*)<sup>18</sup>.

São esses mesários que recebem o eleitor, dão instruções acerca da cédula, encaminham-no à cabine de votação e à urna, e certificam-se da selagem das urnas, uma vez encerrada a votação.

Cada Condado no Estado designa os locais apropriados na região para servir de centro de contagem de votos. Nesses centros trabalham no mínimo três escrutinadores (*members of counting boards*). As pessoas escolhidas para mesário não podem trabalhar como escrutinadores numa mesma eleição, a não ser quando o distrito eleitoral for tão pequeno que não necessite de um centro de contagem de votos. Nesse caso, os próprios mesários fazem a contagem dos votos ao final da votação. No caso de existir, no Condado, um sistema eletrônico de voto, haverá apenas um centro de contagem de votos para toda a região, com pelo menos sete escrutinadores. Desses, um deverá ser o próprio Secretário do Condado ou um Secretário adjunto por ele designado, mais três escrutinadores indicados por cada um dos partidos. Caso necessário, o Secretário poderá convocar mais escrutinadores<sup>19</sup>.

O Código Eleitoral define e estabelece todos os critérios para a feitura da cédula de votação. Além de citar as regras para os candidatos e os

<sup>17</sup> 1994 WYOMING election code, op. cit. p. 40-41.

<sup>18</sup> *Ibid.* p. 42.

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 43.

partidos acessarem a cédula oficial, o Código chega a detalhar o desenho que a sua impressão deverá ter. A legislação também prevê que cada zona eleitoral receberá tantas cédulas quantos forem os eleitores registrados mais cinco por cento<sup>20</sup>.

Os capítulos do Código Eleitoral referentes às regras internas de cada zona eleitoral, antes, durante e depois do período de votação, são minuciosos e servem tanto ao eleitor, enquanto lista de seus direitos, quanto aos mesários, enquanto manual de instruções. O capítulo 12, por exemplo, trata de itens como formato e localização de cabines, material instrutivo para eleitores, distribuição de cópias do Código Eleitoral, suprimentos das máquinas de votação e instruções para o uso dessas máquinas.

O capítulo 13 aborda as regras admitidas para a zona eleitoral durante o horário de votação. O art. 104 desse capítulo, por exemplo, descreve meticulosamente os procedimentos que o mesário deverá realizar antes que a um eleitor seja permitido votar<sup>21</sup>. Entre esses procedimentos pode-se citar o que veda ao mesário deixar o recinto de votação até que as urnas estejam lacradas. O capítulo 14, por fim, rege os procedimentos a serem efetuados após o fechamento das urnas.

### 3. O contencioso no sistema eleitoral norte-americano

Em sua análise sobre o contencioso no processo eleitoral dos Estados Unidos, Orozco Henríquez define o caso norte-americano como o de um sistema misto de contencioso. Para ele, o país

“constitui um claro exemplo de sistema misto de contencioso e qualificação eleitorais, tanto no que diz respeito à intervenção sucessiva de um órgão jurisdicional e outro político para solucionar impugnações contra os resultados obtidos nas urnas, quanto no que trata da participação de certas autoridades administrativas e, finalmente, da participação de órgãos políticos nas eleições impugnadas”<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Ibid. p. 40.

<sup>21</sup> Ibid. p. 59.

<sup>22</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús. Contenciosos electoral y calificación de las elecciones en los Estados Unidos de América. *Justicia Electoral*, v. 2, n. 2, p. 25, 1993.

O que Orozco Henríquez sublinha com esta definição é que o contencioso eleitoral nos Estados Unidos tem dupla abordagem, podendo sua resolução fundamentar-se em decisões dos tribunais comuns ou, no caso de eleições para cargos legislativos, ter uma resolução política, mediante deliberação do próprio corpo legislativo em questão. Cabe salientar, entretanto, que a definição de Orozco Henríquez não traduz plenamente a complexidade do processo de contencioso eleitoral norte-americano. Este apresenta uma incomum diversidade de leis e procedimentos que, por sua vez, variam muito segundo Estado, tipo de eleição, critério e procedimento empregados, e período histórico de sua vigência<sup>23</sup>.

A complexidade do processo de contencioso eleitoral manifesta-se com maior clareza nas eleições para cargos federais. Em tais pleitos, os contenciosos tanto podem ser decididos com base nos códigos estaduais como podem ter sua resolução fundamentada em dispositivos da Constituição Federal.

De qualquer modo, os especialistas norte-americanos consideram contenciosos eleitorais no nível federal uma raridade no país. Segundo a Comissão Federal de Eleições, 99% das eleições para cargos federais são decididas nas urnas no dia da eleição.

“O 1% restante inclui, entretanto, a contestação de três eleições presidenciais, de mais de 500 pleitos (assentos) para a Câmara de Representantes e de aproximadamente duas dúzias de pleitos (assentos) para o Senado Federal”<sup>24</sup>.

#### 3.1. Resolução de contencioso por via judicial

No caso das eleições de abrangência estadual e municipal, os procedimentos para a contestação de resultados são delineados nos códigos eleitorais de cada Estado. Assim é que, em Wyoming, o Código Eleitoral prevê tanto a recountagem dos votos quanto a contestação do resultado em vários de seus dispositivos. O Capítulo 15, por exemplo, limita as bases para contestação de resultados a cinco casos específicos: 1) má conduta ou negligência

<sup>23</sup> CONTESTED elections and recounts : issues and options in resolving disputed federal elections. Washington : Federal Election Commission, 1990. p. iii.

<sup>24</sup> Ibid.

material de uma autoridade eleitoral que tenha afetado o resultado da eleição; 2) inelegibilidade do candidato; 3) corrupção de eleitor ou de autoridade eleitoral por parte de candidato; 4) fraude na contagem de votos; e 5) violação, pelo candidato, de vários dispositivos (listados) do Código Eleitoral<sup>25</sup>.

A legislação eleitoral de Wyoming estabelece que o Tribunal de Justiça do Estado confirmará ou anulará o resultado contestado, menos nos casos envolvendo a eleição de membros do Poder Legislativo estadual, nos quais a solução do contencioso dar-se-á pela via política.

A seção 4<sup>a</sup> do artigo 1<sup>o</sup> da Constituição Federal, que reza que

“os tempos, lugares e formas de celebrar eleições para senadores e deputados federais deverão ser prescritas em *cada Estado* pelo respectivo Legislativo (meu grifo); mas o Congresso poderá, a qualquer tempo, e através de lei, alterar tais normas, exceto as relativas à escolha dos senadores”<sup>26</sup>,

torna evidente a preponderância dos Estados na realização e supervisão das eleições federais. A jurisdição dos Estados sobre eleições federais foi ainda reiterada na Lei de Contestação de Eleições Federais (*Federal Contested Elections Act*) de 1969, que deu ampla margem aos Estados para legislar procedimentos a serem seguidos no caso da contestação de resultados em eleições federais. Porém, no que tange ao contencioso dessas eleições para cargos federais, a jurisdição estadual varia muito de Estado para Estado.

Os códigos eleitorais da maioria dos Estados dispõem sobre a apresentação de recursos contra pleitos federais perante tribunais locais. Contudo, em três Estados – Alabama, Illinois e Kentucky – a legislação eleitoral carece desse tipo de dispositivo, tendo os seus códigos estabelecido que os dispositivos previstos para determinar a resolução de contestações não se aplicam às eleições para cargos federais. Quatro Estados não contam com qualquer tipo de recontagem de votos em eleições federais, mas sua legislação prevê procedimentos de impugnação que freqüentemente estabelecem

a recontagem como solução. Cinco Estados não permitem impugnar qualquer eleição federal, embora prevejam a possibilidade de recontagem de votos para esse tipo de eleição. Em cinco outros Estados, os dispositivos acerca da contestação em eleições federais aplicam-se apenas à eleição de membros do colégio eleitoral que elege o Presidente da República, não se aplicando ao pleito de deputados e senadores<sup>27</sup>.

Outros Estados decidiram aplicar os dispositivos de seus respectivos códigos eleitorais referentes à resolução de contenciosos estaduais e locais para resolver contenciosos federais, mesmo quando os códigos não especificam tal aplicação. Segundo a Comissão Federal de Eleições, ao se decidirem por esse tipo de aplicação da lei, os Estados antecipam a possibilidade de serem contestados por seus próprios tribunais estaduais<sup>28</sup>.

Com respeito à iniciativa da contestação, os códigos eleitorais dos Estados apresentam grande diversidade relativa: 1) a quem pode encaminhar recurso; 2) às bases para o encaminhamento; 3) aos prazos para o encaminhamento; 4) à forma de encaminhar; e 5) à instituição para a qual deverá ser encaminhado o recurso. No que tange à deliberação sobre a impugnação de resultados, os códigos estaduais variam muito quanto: 1) ao fórum para solucionar a contestação; 2) aos procedimentos a serem seguidos, incluindo-se o escopo da revisão da documentação; 3) à avaliação dos custos associados ao processo; e 4) aos tipos de solução disponíveis.

Finalmente, cabe ressaltar que a legislação estadual voltada à contestação de eleições tem sido alterada substancialmente de tempos em tempos. De acordo com relatório da Comissão Federal de Eleições, os Estados freqüentemente revisam suas leis e procedimentos com base na experiência em solucionar contenciosos<sup>29</sup>.

### 3.2. Resolução de contencioso por via política

A Constituição dos Estados Unidos não deixa pairar dúvidas sobre a preeminência da via política na resolução de impugnações e contestações em eleições para o Congresso Nacional. A seção 5<sup>a</sup> do art. 1<sup>o</sup> da Constituição reza que

<sup>25</sup> 1994 WYOWMING election code, op. cit. p. 73.

<sup>26</sup> ESTADOS UNIDOS. Constituição (1787). Washington : U.S. Government Printing Office, 1989. p. 3.

<sup>27</sup> CONTESTED elections and recounts, op. cit., p. 5.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

“cada Casa do Congresso deverá ser juiz da eleição e da elegibilidade de seus próprios membros”<sup>30</sup>.

Embora, como vimos, os Estados tenham autoridade substancial para elaborar procedimentos a serem seguidos no caso de contestação em eleições federais, cabe ao Congresso atuar como última e conclusiva instância desse processo.

Para Orozco Henríquez, a competência das Câmaras do Congresso para julgar as eleições de seus membros geralmente se concentra em dois aspectos da contestação: as controvérsias sobre a qualificação e elegibilidade dos candidatos e as impugnações do procedimento eleitoral que deu motivo à contestação. Segundo ele,

“a sustentação de uma impugnação pode levar até dois anos, resultando na confirmação do vencedor da eleição, na alteração do resultado oficial, ou mesmo na anulação da eleição... O membro-eleito que estiver impedido de prestar juramento, devido a uma contestação, assim como o candidato recorrente, poderão se fazer presentes às sessões da Câmara ou do Senado enquanto permanecer pendente a resolução do caso”<sup>31</sup>.

Data de 1798 a primeira resolução promulgada pela Câmara de Representantes dos Estados Unidos para disciplinar o encaminhamento de contestações das eleições de seus membros. Esta lei vigorou até 1804, ficando o processo de contestação naquela Casa sem norma vigente até 1851, quando uma nova legislação sobre o assunto foi aprovada. A resolução de 1851 perdeu sua eficácia quando da aprovação da Lei de Contestação de Eleições Federais, em 1969<sup>32</sup>.

Atualmente, sob a vigência desta lei de 1969, a interposição de recurso perante a Câmara restringe-se ao candidato perdedor. As impugnações podem chegar à Câmara por outros três métodos, menos frequentes: 1) um protesto ou memorial interposto por um eleitor do distrito eleitoral envolvido; 2) um protesto ou memorial interposto por qualquer outra

<sup>30</sup> ESTADOS UNIDOS. Constituição (1787), op. cit., p. 4.

<sup>31</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, op. cit., p. 30.

<sup>32</sup> CONTESTED elections and recounts, op. cit., p. 12.

pessoa; ou 3) uma moção interposta por qualquer indivíduo. Por sua parte, o membro cuja eleição está sob investigação poderá interpor uma moção para que se rejeite a contestação<sup>33</sup>.

Pela lei em vigor, o processo de impugnação de resultados para a Câmara Federal é primeiramente remetido para a Comissão de Administração Interna (*Committee on House Administration*), que tem a incumbência de ouvir as partes e investigar as acusações, para, então, relatar os resultados de sua investigação ao Plenário da Casa, onde as decisões finais sobre o assunto são tomadas. De acordo com Orozco Henríquez, a lei vigente determina que a

“Câmara poderá realizar audiências públicas, requerer expedientes, intimar testemunhas sob pena de desacato e receber testemunhos, sem restrições sobre os meios de prova admissíveis”<sup>34</sup>.

Historicamente, a maioria dos membros-eleitos alvos de impugnação tiveram sua eleição confirmada pela Câmara. A maioria das impugnações foram consideradas infundadas após sua investigação, garantindo ao membro-eleito originalmente o restante de seu mandato.

Quanto ao contencioso de eleições no âmbito do Senado Federal, não há, segundo a Comissão Federal de Eleições,

“lei ou ato do Congresso que defina o processo pelo qual o Senado julga...as eleições, os escrutínios e a elegibilidade de seus próprios membros”.

O Senado tampouco adotou quaisquer regras ou procedimentos para lidar com casos de impugnação eleitoral na crença de que cada disputa constitui um caso único para ser resolvido<sup>35</sup>.

Existem, contudo, precedentes e princípios gerais que brotaram da resolução de episódios específicos levados a Plenário desde 1793, e sobretudo a partir de 1913, quando os senadores norte-americanos passaram a ser eleitos pelo voto popular. Entre esses princípios, a Comissão Federal de Eleições destaca os seguintes:

•Uma petição para impugnar um candidato eleito poderá ser aceita se originária de um cidadão comum, uma associação privada ou pública, um órgão de governo;

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> OROZCO HENRÍQUEZ, op. cit.

<sup>35</sup> CONTESTED elections and recounts, p. 13.



•Inexistem prazos, formulários e demais detalhes para as petições. Tipicamente, as pessoas interessadas em contestar o resultado de uma eleição para o Senado ditam as bases para a contestação apresentando evidência para apoiar tais bases;

•Autoriza-se a instalação de uma comissão para investigar as acusações contra o candidato-eleito. Se a comissão decidir que a petição merece consideração, a investigação prossegue, mediante audiências públicas, testemunhos e recontagens de votos, se necessário;

•A comissão relata suas conclusões ao Plenário que tomará a decisão final<sup>36</sup>.

Como acontece na Câmara, o Senado tem historicamente confirmado a eleição dos vencedores nos pleitos. Os anais daquela instituição registram um único caso de Senador destituído de seu cargo após impugnação de sua eleição, embora, em três ocasiões, processos de impugnação de eleitos tenham resultado na vacância do cargo e produzido nova eleição<sup>37</sup>.

Em documento oficial que trata das impugnações de pleitos, a Comissão Federal de Eleições destaca também o caso de contestação de eleição de membro do Colégio Eleitoral que elege o Presidente e o Vice-presidente dos Estados Unidos. Este documento sublinha que a Constituição de 1787 deu ao Congresso o poder para contar os votos para Presidente no Colégio Eleitoral, mas não aprovou nenhuma legislação que regulamentasse a resolução de qualquer disputa que possa surgir de sua contagem<sup>38</sup>. Isso só veio acontecer em 1887, após controvérsia envolvendo a eleição Hayes-Tilden, na qual três Estados encontraram dois conjuntos opostos de votos e os remeteram ao Congresso Nacional. O episódio motivou a promulgação da Lei de Contagem de Votos do Colégio Eleitoral (*Electoral Count Act*) que vigora até hoje.

A lei estabelece que o ônus da decisão sobre os votos no Colégio Eleitoral reside em cada um dos Estados da União e que a rejeição do resultado desses votos somente poderá ser decidida mediante maioria em ambas as Casas do Congresso. Em outras palavras, a lei deixou claro para os Estados que o Congresso não intencionava atribuir-se jurisdição original nas disputas eleitorais envolvendo membros do

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid.

Colégio Eleitoral, muito embora reservasse para si o direito de emitir um juízo final sobre o assunto<sup>39</sup>.

O modelo de contestação de resultados em eleições federais é basicamente repetido em escala menor nos Estados da federação. O Código Eleitoral de Wyoming, por exemplo, prevê que, nos casos de eleição para o Poder Legislativo estadual, a última instância de decisão sobre resultados contestados é a própria Casa legislativa. Ademais,

“a determinação de qualquer das Casas do Poder Legislativo Estadual acerca do resultado de uma eleição contestada que afete um de seus membros será final e conclusiva, não sendo sujeita à revisão judicial”<sup>40</sup>.

#### 4. O papel da Comissão Federal de Eleições

A Comissão Federal de Eleições (FEC) é uma agência independente criada em 1974 pelas emendas à Lei sobre Campanhas Eleitorais Federais. “Sua missão é administrar as leis sobre financiamento de campanhas”, que regulamentam a forma como os candidatos a cargos eletivos federais e seus comitês eleitorais levantam recursos. Especificamente, o trabalho executado pela FEC abrange três áreas: o financiamento público de eleições presidenciais, as contribuições e despesas realizadas no âmbito das eleições federais, e a divulgação de informações sobre financiamento de campanhas relatadas pelos comitês eleitorais<sup>41</sup>.

A FEC é dirigida por seis comissários que são nomeados pelo Presidente da República e confirmados no cargo pelo Senado Federal. Os comissários servem um mandato de seis anos, sendo a composição da Comissão renovada por um terço a cada dois anos. Cada ano, os comissários elegem, entre si, um presidente e um vice-presidente, que servirão naquela função por um período de um ano. Os comissários são proibidos por lei de presidir a Comissão mais de uma vez durante seu mandato de seis anos<sup>42</sup>.

A Comissão foi concebida como um órgão

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> 1994 WYOWMING election code, op. cit.

<sup>41</sup> THE FEDERAL election commission. *FED Journal*, p. 14, sum. 1989.

<sup>42</sup> Ibid.

bipartidário, de forma que não mais de três comissários podem pertencer ao mesmo partido, e são necessários um mínimo de quatro votos para que seja autorizada qualquer decisão de seu colegiado. Além dos comissários nomeados pelo Presidente, servem na Comissão dois membros *ex officio* sem poder de voto: o *clerk* da Câmara de Representantes e o Secretário do Senado.

A FEC conta com um orçamento anual de 15,4 milhões de dólares (dado de 1989) e com um corpo funcional de aproximadamente 250 pessoas<sup>43</sup>.

Segundo Paul Davis, ao mesmo tempo que a Comissão tem o poder para enviar processos ao Departamento de Justiça (Ministério da Justiça) para que a lei seja aplicada a violadores, ela é autorizada por lei a

“iniciar, defender ou apelar qualquer ação civil no nome da Comissão com o propósito de aplicar os dispositivos da Lei”.

Entretanto, a Comissão é encorajada pela própria Lei a procurar a adesão às leis eleitorais por meios informais. Isto é, cabe à FEC promover o cumprimento voluntário das leis eleitorais do país, podendo, de acordo com Davis, “processar os violadores quando for necessário, exceto nos casos criminais”<sup>44</sup>.

As possíveis violações às leis eleitorais são trazidas à atenção da Comissão por veículos internos, geralmente auditorias de relatórios das comissões eleitorais, ou por agentes externos, através de queixas registradas por membros do público ou por outras agências do Governo. Se, após uma investigação, a Comissão encontrar indícios de violação da Lei, ela tentará solucionar o caso informalmente mediante um acordo de conciliação, antes de abrir um processo de ação civil. A aplicação da Lei poderá levar a Comissão a processar os violadores ou enviar o caso para o Departamento de Justiça, que, por sua vez, abrirá processo criminal.

Através de seu *clearinghouse*, a FEC atua também como órgão difusor de informações sobre administração eleitoral no país. Autoridades eleitorais de todos os Estados da federação recorrem à FEC para receber assessoramento acerca de métodos de administração de eleições, para dirimir dúvidas sobre a aplicação da lei, e para instalar meios eletrônicos de votação.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> DAVID, Paul T. The federal election commission : origins and early activities. *National Civil Review*. v. 65, n. 6, p. 279, June, 1976.

A promulgação da Lei Nacional de Registro de Eleitores (*National Voter Registration Act*) em 1993 ampliou as responsabilidades da Comissão Federal de Eleições, oficializando seu papel no assessoramento das autoridades eleitorais dos Estados, atribuindo-lhe autoridade para monitorar o impacto da nova legislação no país e para sugerir alterações na lei que contribuam para aperfeiçoar a participação popular nas eleições<sup>45</sup>.

## 5. O combate a crimes eleitorais

Apesar do cunho eminentemente descentralizado da administração de eleições nos Estados Unidos, a responsabilidade por combater os crimes eleitorais acaba incidindo na esfera federal, e mais precisamente no sistema de justiça do Governo Federal. Quando o indivíduo na cédula da eleição é um candidato a cargo federal, a jurisdição federal é uma obviedade. Nas eleições gerais, quando aparecem na cédula tanto candidatos a cargos federais como candidatos a outros cargos eletivos, a jurisdição federal se concretiza com base na presença de candidatos federais, cuja eleição poderia vir a ser prejudicada por fraudes e outros crimes.

O argumento para a manutenção de uma jurisdição federal em eleições sem candidatos a cargos federais já não é tão óbvio. Afinal, são os Estados que têm autoridade para assegurar que campanhas políticas sejam conduzidas honestamente, que apenas indivíduos qualificados registrem-se e votem, e que o processo de votação seja realizado de maneira ílibada.

Antes de 1987, as leis que reprimiam a fraude postal eram usadas para estabelecer a jurisdição federal sobre eleições sem candidatos a cargos federais. Acusavam-se os fraudadores de interferir no “direito intangível do público a eleições honestas”. Uma decisão da Suprema Corte em 1987 determinou que direitos intangíveis não poderiam ser protegidos pelos estatutos contra fraude postal<sup>46</sup>.

O dispositivo legal contido no § 1.346 da Lei 18 U.S.C. foi promulgado com o objetivo

<sup>45</sup> THE IMPACT of the national voter registration act of 1993 on the administration of election for federal office 1993-1994. Washington : Federal Election Commission, 1994. p. 5-6.

<sup>46</sup> McNally v. United States, 483 U.S. 350 apud DONSANTO, STEWART, p. 8.

de restaurar a jurisdição federal aos parâmetros anteriores à decisão da Suprema Corte. Com a nova lei, pode-se instaurar um processo contra indivíduos que fraudem qualquer pessoa de seu direito intangível a “serviços honestos”<sup>47</sup>.

Segundo Craig Donsanto, o papel do Ministério Público Federal em assuntos eleitorais centra-se na instauração de processos contra indivíduos que cometam crimes federais relacionados a uma eleição.

“A contenção de tais crimes no futuro é um importante e natural objetivo da instauração de processos federais. Entretanto, esta contenção deve ser obtida por meio do conhecimento generalizado do interesse do Ministério Público em combater a fraude eleitoral e da divulgação de condenações bem sucedidas daqueles que corrompem o processo eleitoral – não através da interferência no processo em si”<sup>48</sup>.

Donsanto alerta para o fato de que a instauração de processo federal contra um possível crime eleitoral não constitui uma ação preventiva. Para ele, deve-se tomar todo o cuidado para que a investigação criminal não represente um fator relevante na eleição. As regras internas do Ministério Público prevêm, portanto, que nenhuma investigação pública e nenhuma entrevista com eleitores sejam realizadas até que a eleição suspeita de fraude esteja concluída<sup>49</sup>.

Por outro lado, as leis norte-americanas deixam claro que o Ministério Público não tem autoridade para enviar agentes federais aos recintos de votação. Qualquer tentativa de enviar “homens armados” para locais próximos às urnas constitui um crime<sup>50</sup>, de forma que até a vigilância policial realizada nas proximidades dos locais de votação deve ser aprovada e autorizada previamente pela Divisão Criminal do Ministério da Justiça<sup>51</sup> (cabe informar que a função do Ministério Público Federal é cumprida, nos Estados Unidos, por um departamento do Ministério da Justiça).

Donsanto enxerga uma série de vantagens na atuação do Ministério Público Federal no combate aos crimes eleitorais em relação à

atuação de autoridades locais, sobretudo porque estes últimos frequentemente não são bem equipados para esse tipo de trabalho. Ele lista quatro características do sistema de justiça criminal federal que torna o Ministério Público Federal o melhor veículo para reprimir crimes eleitorais, apesar da inquestionável supremacia dos Estados na administração de eleições no país:

- O recrutamento de membros para júris federais, oriundos de áreas geográficas maiores, diminui o potencial de preconceitos ou favorecimentos locais;
- No nível federal, a proteção dada às testemunhas torna-as menos vulneráveis à manipulação e intimidação local;
- Há mais recursos para investigações aprofundadas;
- Os membros do Ministério Público Federal são, em geral, indiferentes às forças políticas e aos interesses locais.

## 6. Conclusões

Não cabe dúvidas de que o sistema de justiça eleitoral estabelecido nos Estados Unidos, sem tribunais específicos para regulamentar as eleições e punir crimes eleitorais, é um reflexo da própria cultura política daquele país. Privilegia-se o federalismo, a independência dos Estados. Descentraliza-se a administração, para dar autonomia às regiões e municipalidades onde as eleições, de fato, acontecem. Processam-se os violadores das leis eleitorais por intemédio da Justiça Comum.

Se essa é a melhor maneira de se abordar a administração de eleições, é difícil afirmar. O sistema norte-americano certamente não é à prova de fraude e corrupção, nem infalível. A história política dos Estados Unidos é repleta de episódios que realçam as imperfeições do sistema.

Até o final dos anos 40, as eleições no nível municipal eram dominadas por “máquinas políticas” e *bosses*. Para Michael Johnston, uma

“máquina política... consistia numa organização dentro da qual o poder era altamente centralizado e seus membros eram atraídos a ela por incentivos materiais, ao invés de ideologia ou objetivos de longo-prazo baseados em políticas públicas. Esses incentivos – dinheiro, presentes, empregos, contratos

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ibid, p. 9.

<sup>49</sup> Ibid, p. 10.

<sup>50</sup> 18 U.S.C § 592.

<sup>51</sup> DONSANTO, STEWART, op. cit.

e favores – eram usados para construir uma organização que obtivesse votos em número suficiente para conquistar e manter o controle sobre a autoridade pública”<sup>52</sup>.

Segundo dados recentes obtidos por Raymond Wolfinger, tais “máquinas” ainda subsistem nos Estados Unidos, embora de forma reduzida<sup>53</sup>.

Claro está que o sistema adotado pelos norte-americanos apresenta um elevado grau de adaptabilidade, podendo as autoridades do país alterar dispositivos legais com rapidez para reprimir ilícitos não-detectados anteriormente.

O sistema funciona aparentemente bem. A falta de centralização não constitui um

problema, sendo muitas vezes exaltada como uma virtude. Mas dificilmente este sistema funcionaria tão bem em outras sociedades.

Numa conversa informal com o diretor do *Clearinghouse* da Comissão Federal de Eleições, William Kimberly, em setembro de 1995, ele me confidenciou que os problemas de fraude e corrupção eleitoral nos Estados Unidos existem apenas em enclaves de baixíssima renda. Como a sociedade norte-americana é relativamente afluyente e são pouquíssimos os bolsões de pobreza dos níveis encontrados no terceiro mundo, não é surpresa que a corrupção eleitoral naquele país seja a exceção, e não a regra.

---

<sup>52</sup> JOHNSTON, Michael. patrons and clients, jobs and machines : a case study of the uses of patronage. *The American Political Science Review*. v. 73, n. 1, p. 385, mar. 1979. Para uma análise comparada do assunto com referência ao Brasil, ver RODRIGUES, Ricardo. Abuso do poder político e manipulação da máquina administrativa com fins eleitorais. *Revista de Informação Legislativa*, a 32, n. 128, p. 139-148, out/dez. 1995.

<sup>53</sup> WOLFINGER apud RODRIGUES, p. 140.