

# REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 32 • nº 127

julho/setembro – 1995

*Editor:*

*João Batista Soares de Sousa, Diretor*

# A contribuição da Justiça Eleitoral para o aperfeiçoamento da democracia

JOSÉ AUGUSTO DELGADO

## SUMÁRIO

*1. Evolução histórica da Justiça Eleitoral. Síntese. 2. Características institucionais da Justiça Eleitoral no final do século XX. 3. A entrega da prestação jurisdicional eleitoral de acordo com a reforma defendida pelo Tribunal Superior Eleitoral. 4. Conclusões.*

### *1. Evolução histórica da Justiça Eleitoral. Síntese*

O exame do ordenamento jurídico eleitoral brasileiro revela que sua formação foi iniciada, na época do Império, com a Lei nº 3.029, de 9.1.1881, à época, cognominada de Lei Saraiva, e operacionalizada por meio de instruções.

Com a vigência da Constituição Imperial (25.3.1824), o Ministro dos Negócios do Império recebeu competência para expedir decretos reguladores do procedimento a ser adotado nas eleições gerais no País, oportunidade em que foram eleitos os deputados e senadores e os membros dos conselhos gerais das províncias, conselhos esses que, em 1834, se transformaram em assembleias.

Anota Roberto Rosas, em trabalho intitulado "Estrutura Constitucional da Justiça Eleitoral", (*in* Arq. Minist. Just., Brasília, 45 (179:5-21), jan./jun.1992), que as referidas eleições obedeciam a um ritual que, conforme descreve, era compatível com a carga imperialista vivida pela Nação, simbolizada pela autoridade estatal e pela ausência de qualquer respeito à manifestação popular.

Registra o eminente professor que no dia marcado para as eleições, uma assembleia eleitoral era constituída em cada freguesia imperial, assembleia essa que era presidida pelo Juiz de

José Augusto Delgado é Juiz do TRF-5ª R, Prof. Dir. Administrativo e Processual Civil, Sócio Honorário da Academia Brasileira de Direito Tributário.

fora ou ordinário da cidade ou vila a que a freguesia pertencesse, sem se dispensar a assistência do pároco. O povo era convocado a comparecer às eleições e se obedecia ao ritual que assim descreve:

“No dia marcado para a eleição, o povo na igreja matriz ouviria missa, e a seguir era colocada uma mesa no corpo da igreja, ocupada pelo presidente e o pároco, juntamente com dois secretários e dois escrutinadores. O presidente perguntaria sobre a existência de denúncia de suborno ou conluio, e provado o fato, o acusado perderia o direito ativo e passivo do voto. Entregues todos os votos, estes seriam lidos, e proclamando o resultado em voz alta, eram resolvidas as dúvidas surgidas. Aos eleitos, o Secretário da Mesa fazia aviso por carta, e extrairia cópia do livro que serviria de diploma.”

Palhares Moreira Reis complementa o registro de Roberto Rosas, explicando que:

“Desde o Império que a verificação dos resultados eleitorais e o reconhecimento dos eleitos eram atividades próprias das respectivas Câmaras. Na verdade, não existiam senão essas eleições, posto que os chefes executivos não saíam de eleição popular: o municipal era o intendente, ou seja, o vereador mais votado; o provincial, um presidente nomeado pela Coroa, e a nível nacional, o imperador, vitalício e hereditário e, mais tarde, o presidente do Conselho de Ministros nomeado pelo Imperante” (in “Justiça Eleitoral Cinquentenária”, art. publicado no *Diário de Pernambuco* de 7.6.95).

A mencionada forma de apuração, rápida e simples, como se observa, só se aplicava às eleições dos conselheiros-gerais das províncias, mais tarde, em 1934, deputados locais.

A eleição dos deputados era apurada pela Câmara da capital, conforme observa Roberto Rosas, no trabalho acima referido, p. 5.

Uma análise conjuntural do procedimento adotado para as eleições, na época do Império, não obstante desvinculado, integralmente, de qualquer fluido de liberdade de escolha, por existir a coerção social em benefício de determinado candidato, revela, porém, dois aspectos de profunda aceitabilidade: o primeiro era a preocupação em se combater a corrupção existente na época e caracterizada pela prática de su-

bornos ou conluio para viciar as eleições; o segundo era o modo desburocratizado e rápido como se procedia à tomada de votos e à apuração. A constatação desses dois fatores com caracteres de positividade conduz o analista de tais fatos a considerar como sendo eles as fontes essenciais do princípio da moralidade que, hoje, a sua obediência, se constitui, fim maior a ser alcançado pela Justiça Eleitoral.

Proclamada a República, em 1889, nova ordem jurídica eleitoral foi implantada no País. Ressalte-se, no referido período, como documento mais importante, a denominada Lei Rosa e Silva, a de nº 1.269, de 15.11.1904, que se apresentou com a estrutura de um verdadeiro Código Eleitoral, sem, contudo, avançar para entregar todo o processo de preparação e realização das eleições ao Poder Judiciário. A filosofia adotada na época do exercício da força estatal, combinada com os interesses políticos dos representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, continuou a se fazer presente nas eleições do País, com a produção de episódios que enlutam o referido passado, conforme registram as páginas da nossa história.

Entre os ideais inspiradores da Revolução de 30, localiza-se o da instituição da Justiça Eleitoral, cujo objetivo determinante foi o de purificar o procedimento eleitoral, evitando as fraudes identificadas no período antecedente, contribuidoras para a deformação dos mecanismos de assunção do poder e provocadoras de verticalizadas instabilidades na estrutura organizacional política da Nação. Foi a partir de tal quadra de nossa história republicana que se começou o culto à instituição do direito do sufrágio feminino, da diminuição da idade eleitoral, da valorização do voto secreto como expressão do atuar da vontade da cidadania e de ser entregue à Justiça Eleitoral, integrada por juízes com garantias constitucionais de independência, todas as tarefas relativas ao procedimento eleitoral, a se iniciar com o alistamento dos eleitores até a diplomação dos eleitos.

É do referido período, conforme se considera, o nosso primeiro Código Eleitoral. Ele foi resultado da publicação do Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.

O sistema adotado pela Revolução de 30 foi ratificado pela Constituição de 1934, quando, pela primeira vez, se colocou, a nível constitucional, a Justiça Eleitoral entre os órgãos integrantes do Poder Judiciário, conforme revela o art. 63, letra d, e arts. 82 e ss. da referida Carta Magna.

Merece registro, pelos aspectos históricos e identificadores dos primeiros movimentos determinadores da contribuição da Justiça Eleitoral para o aperfeiçoamento das instituições políticas democráticas, o que a respeito escreveu Mário Guimarães, em sua conhecida obra *O Juiz e a Função Jurisdicional* (Forense, Rio, 1958):

“A Justiça Eleitoral, entre nós, teve nascimento com o Código de 1932. Antes os juizes tomavam parte em vários atos eleitorais, sem que houvesse, porém, organização especial.”

Mais adiante, completou:

“E foi então que se recorreu à magistratura para conseguir o que, na época, parecia sonho – a verdade das urnas. Criou-se a Justiça Eleitoral” (pp. 420 a 421 da obra citada).

Os impactos do Estado Novo, com a sua saga ditatorial, determinaram, por força da Constituição de 1937, a extinção da Justiça Eleitoral, que só foi soerguida em 1945, com o Decreto nº 7.586, de 28.5.1945. Tais transformações ocorreram pela influência da evolução dos princípios democráticos que, no referido momento, se desenvolviam na Europa, que, mesmo em estado de guerra, se encontrava influenciada pelas idéias dos pregadores do respeito aos direitos dos cidadãos e da utilização de um regime de governo com participação mais ativa do administrado.

Há, também, de se considerar que a Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, que determinou a realização de eleições diretas para Presidente da República, representa o marco originário definidor do restabelecimento da Justiça Eleitoral no País, haja vista que, em seu art. 4º, se afirmava que seriam considerados “eleitos e habilitados, independentemente de outro reconhecimento, os cidadãos diplomados pelos órgãos incumbidos de apurar a eleição” (Palhares Moreira Reis, *in* artigo já citado).

Instituída, assim, de forma definitiva, em 28.5.1945, pelo Decreto nº 7.586, foi a Justiça Eleitoral consagrada pela Constituição de 1946, como integrante do Poder Judiciário, conforme registra o art. 94, VI, da referida Carta. A partir desse momento, a Justiça Eleitoral tem sido homenageada pelas Cartas Magnas posteriores. A Constituição de 1967 a consagrou, como Poder, em seu artigo 107, VI, e a atual Constituição prestigiou a sua posição no arcabouço organizacional diretivo da Nação, como se observa no art. 92, V, estabelecendo que a sua estrutura-

ção compreende: “o Tribunal Superior Eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais, os juizes eleitorais e as Juntas Eleitorais” (art. 118).

As dificuldades enfrentadas pela Justiça Eleitoral para se afirmar como uma das formas do Poder Judiciário atuar, em patamar de independência e ao mesmo tempo preservando a harmonia com os demais Poderes, o Executivo e o Legislativo, têm merecido, ao lado dos processos científicos, jurídicos e investigatórios das razões de tais acontecimentos, a atenção da literatura brasileira. Suficiente lembrar que em Vila dos Confins, Mário Palmério realça a figura do Juiz Eleitoral, explorando as aventuras do Dr. Braga, quando, em decorrência do exercício da função do cargo, presidindo uma eleição concorridíssima, ter sido obrigado a enfrentar violências praticadas pelos candidatos e pelos eleitores, a resistir pressões e a se posicionar em face de determinados desafios que surgiam com o fito de impossibilitar o exercício da sua autoridade.

É conhecido, também, o descrito na obra *Coronel, Coronéis*, da autoria de Marcos Vilaça e Roberto C. de Albuquerque, a respeito do drama vivido pelo Juiz Antônio Correia de Araújo para poder se afirmar como juiz, em Serrita (PE).

A evocação dos fatos históricos da Justiça Eleitoral e a sua abordagem pela literatura, esta narrando fatos verídicos e fictícios, mostram a contribuição que os seus juizes têm dado para o aperfeiçoamento das instituições políticas democráticas e para o aumento do respeito ao direito da dignidade humana no exercício da liberdade exercida pelo eleitor, através do voto, quando da escolha dos dirigentes da Nação, tudo feito com o mais potencializado sacrifício pessoal e familiar e testemunhado, apenas, pelo trabalho frutificado do silêncio das suas meditações e da coragem patriótica com que se revestem para o exercício da função.

## 2. As características institucionais da Justiça Eleitoral no final do século XX

Tem se pregado, de mãos unidas e por uma só voz, que a “essência do Direito está na sua realização prática”. Esta máxima, produzida por Ihering, está insculpida no pensamento e nas ações de todos os operadores da Ciência Jurídica. Tornando-a efetiva e eficaz, busca-se, no final deste século, que sejam atuantes todas as entidades jurídicas e que se voltem para atender às necessidades buscadas pelo cidadão contemporâneo, que são, em um elenco não exaustivo, primeiramente, o respeito aos seus direi-

tos de liberdade, de harmonia, de paz, de preservação de sua saúde, da sua dignidade como pessoa humana, dos valores sociais, do trabalho e da família cultivados e, em segundo lugar, o de poder se expressar, politicamente, de acordo com a sua vontade livre e soberana.

A Justiça Eleitoral, por se encontrar imbuída dos princípios acima relacionados, busca se aperfeiçoar como instituição constitucional neste final de século, para que possa, no cumprimento de sua missão, alcançar o desejo contido no âmago de cada cidadão, o de que possa merecer a dignidade dela exigida porque a tanto ela alcançou através dos juizes que a constroem.

Ocorre que a busca desse aperfeiçoamento, e o da contribuição para o fortalecimento do regime democrático, não se faz de modo facilitado. Por isso, a Justiça Eleitoral, ao atravessar as quadras temporais já percorridas, tem enfrentado e há de enfrentar uma série de dificuldades, até atingir o climax de sua missão.

Entre os obstáculos existentes, identifico o enfrentado pelo Estado Contemporâneo e, conseqüentemente, pela Justiça Eleitoral, como Poder, relacionada com a crise das instituições, no momento em que várias delas apresentam e desenvolvem as suas atribuições em desconformidade com os anseios do homem do final do século XX e que se prepara para enfrentar os desafios que lhe serão apresentados pelo século XXI. Destaco, entre tantos, o determinado pelo temor que se tem com o presságio de um movimento mudo existente nas ruas, pregando o fim de um ciclo democrático em países onde a pobreza não conseguiu ser erradicada ou onde tal índice é crescente e assustador, por ser sentida, pelos analistas e estudiosos dos temperamentos sociais, a tendência do povo em aceitar a substituição da liberdade gerada em um Estado democrático por um pouco de pão e circo, mesmo que sejam ofertados por um Estado de regime especial, quicá autoritário.

A Justiça Eleitoral brasileira não deixa de lançar olhos sobre a conduta dos homens que constroem o Estado e que aperfeiçoam ou destroem as suas instituições. Os processos de degradação da democracia em países onde se busca, apenas, saciar a fome dos que a têm e de se ofertar um diminuto leque de trabalho a quem o procura, em troca do sacrificio da liberdade individual e dos direitos da cidadania, são fenômenos que merecem ser visualizados com atenção desdobrada pelos responsáveis por qualquer parcela de poder, a fim de que eles

possam ditar mecanismos capazes de fazer com que o Estado, ao buscar a maior eficácia e efetividade de suas ações em relação ao homem, supere ou diminua as crises de tais espectros que tentam dominá-lo.

No contexto em que situo as minhas idéias, merece destacar a mensagem pregada pelo Ministro Carlos Mário Velloso, em trabalho intitulado *A Reforma Eleitoral e os Rumos da Democracia no Brasil*, apresentado no Simpósio realizado pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em homenagem ao Ministro Djaci Falcão, do teor seguinte:

"Meus senhores, a democracia é o melhor dos regimes políticos. E tanto é o melhor dos regimes políticos que todos os povos se dizem democráticos. Reparem que não há um povo, não há um Estado, que não se qualifique como democrático; não obstante muita vez ajuntar ao substantivo, um adjetivo.

Hoje, então, parece-me que está comprovado, porque muitas das democracias adjetivadas ruíram. Isto comprova que a democracia é, na verdade, o melhor dos regimes políticos ou, para ficarmos com a frase de Winston Churchill, no Parlamento britânico: 'Vamos admitir que a democracia seja o pior dos regimes políticos, com exceção de todos os outros que já foram praticados'. Mas a democracia, mesmo assim, é um regime político difícil de ser praticado. Rousseau escreve, e neste escrito ressei um grande pessimismo. Escreveu Rousseau que 'se houvesse um povo de deuses, esse povo certamente que se governaria democraticamente'. Na linha do pessimismo rousseauiano, Maurice Duverger acrescentou, nos nossos dias, que 'nunca se viu e nunca se verá um povo governado por si mesmo.'"

Mais adiante, dando curso às suas idéias, o eminente Ministro afirma que:

"A democracia, além dos pressupostos, tem condições. É condição da democracia, do regime democrático, a existência, em primeiro lugar, de um mecanismo que possa captar e transmitir com fidelidade a vontade popular. Porque, vejam, a democracia é o governo do povo; povo que vai mandar por intermédio de representante, porque a democracia possível é a democracia indireta. Então, é condição da democracia que haja, que exista,

um mecanismo impermeável à corrupção, que faça a captação da vontade popular e a transmita, e a torne efetiva. É também condição da democracia, a existência de um processo eleitoral, impermeável, também, à corrupção. Um processo eleitoral que possa conduzir aos postos de mando aqueles que realmente o povo quis, quer que lá estejam mandado por ele, povo.”

Concluindo o referido pensamento, diz o Ministro Carlos Velloso:

“De sorte que à Justiça Eleitoral, no Brasil, incumbe tornar verdade a verdade das urnas, a verdade eleitoral e ainda estabelecer um processo eleitoral racional, base da operação a ser desenvolvida por esse órgão, condições da democracia representativa, indireta, possível. O Brasil já optou por um órgão judicial para fazer a verdade das urnas. A Justiça Eleitoral foi criada pelo Código Eleitoral de 1932, que se inspirou no famoso Tribunal Tcheco de 1920, que surgiu sob a inspiração luminosa de Hans Kelsen.”

A Justiça Eleitoral da atualidade é a que será exercida no próximo século XXI há de criar raios de atuação que não abalem a confiabilidade do jurisdicionado nos seus propósitos institucionais, para que possa cada vez mais afirmar-se como instituição e cumprir a finalidade a que se destina. Ela, por ser instituição permanente e que se envolve com o direito da cidadania de eleger aqueles que representam a vontade do povo nos atos dirigentes da Nação, não pode ficar indiferente à inquietude das massas e às dificuldades que se opõem à eficiência estatal, tudo a detonar uma distância muito acentuada entre o poder e o destinatário de suas ações – o cidadão.

“O encontro de solução destinada a vencer crises institucionais passa, com certeza, pela atuação dos agentes que as integram e se vinculam, em linha reta, com o bom atuar dos valores dominantes pregados e cumpridos. É uma missão difícil e complexa a ser desempenhada por todos aqueles que têm a incumbência de gerir qualquer fatia do Estado, por aumentada se apresentar, cada vez mais, a sua responsabilidade perante a sociedade, no torvelhinho dos dias atuais.” (“*Perspectivas do Direito Administrativo para o Século XXI*”, de minha autoria, in

*Perspectivas do Direito Público*, obra coletiva coordenada por Cármen Lúcia Antunes Rocha, Ed. Del Rey, 1995, p. 57.

Essa preocupação que manifesto é compartilhada, com o mesmo grau de ação e profundidade, pelo Exmo. Sr. Ministro Francisco Rezek, conforme denunciou ao saudar o Exmo. Sr. Ministro Octávio Gallotti, quando este assumia a Presidência do Colendo Supremo Tribunal Federal, em abril de 1993. Em tal oportunidade, Sua Excelência destacou que:

“A imprensa recolhia uma semana atrás vossas idéias a respeito da crise e do aparente descrédito das instituições públicas. Na interpretação, que vos foi pedida, do fato de ser o Judiciário o mais preservado entre os poderes, dissestes da singularidade do nosso ofício, mas também do vosso repúdio pela idéia preconceituosa de que certos seres humanos possam ser melhores que os demais tão-só porque juizes, ou soldados, ou sacerdotes. Sabeis, como vossos pares, que o momento induz à reflexão e à autocrítica.”

E, na pregação feita, o ilustre ensaísta prega a adoção de técnica que resolva, de uma vez por todas, a sobrecarga de responsabilidades enfrentadas no momento vivido pelo Poder Judiciário, especialmente a de se adotar um limite para o absolutismo do juízo natural.

O propósito contido nas mensagens acabadas de ser destacadas é o de se fazer despertar o surgimento de novos métodos que, se aplicados, tornem mais eficiente a atuação do Poder Judiciário e façam crescer a credibilidade que nele há de, necessariamente, ter o homem comum, por ser, ele, o Judiciário, instrumento eficaz e potencializador do aperfeiçoamento do regime democrático.

A complexidade presente no funcionamento da Justiça Eleitoral não constitui, ao meu pensar, embaraço para a implantação das transformações que se apresentam como necessárias para que o cumprimento de sua missão institucional se concretize. Ela, por ser ente organizado de forma hierárquica e por atuar de forma sistêmica, rege-se por um complexo de normas da mesma natureza e finalidade, com um raio de ação muito mais amplo do que imaginado pelos seus operadores, pois todas elas contêm diretrizes conducentes para o cumprimento de missões institucionais com caracteres mais duradouros e com responsabilidade engrandecida, sempre voltadas para ser instrumento de servir

ao cidadão, expressão maior dentro do Estado.

A Justiça Eleitoral, muito embora regida por um ordenamento jurídico já cristalizado por características de essencialidade, produtividade, aceitabilidade e de alcance de suas finalidades constitucionais, não pode deixar de examinar, de modo constante, os problemas dele emergentes, em razão da pluralidade das normas que o compõem e da necessidade de se apresentar e se desenvolver sempre com vistas a manter a sua unidade, sem perder a coerência que o sistema nele contido deve preservar, além de se completar com o encontro de soluções preenchedoras das lacunas que se retratem em seu curso.

É fundamental que a Justiça Eleitoral detecte a carência do direito legislado em se adaptar e de acompanhar as mutabilidades enfrentadas pelos agentes políticos em suas relações com o poder e com a sociedade, suprindo, pela evolução de sua jurisprudência e pela competência normativa, embora limitada, que o sistema lhe outorga, tais necessidades fortalecedoras do direito de ser bem exercido pelo indivíduo agasalhado pela garantia da cidadania.

É oportuno, no particular, lembrar e cumprir a observação de Tércio Sampaio Ferraz, ao apresentar a obra de Noberto Bobbio, *Teoria do Ordenamento Jurídico*, quando, após destacar realidades do mesmo nível como as acima enfocadas, disse:

“A Ciência do Direito precisa estabelecer novos e chegados contatos com as Ciências Sociais, superando-se a formação jurídica departamentalizada, com sua organização sobre uma base corporativo-disciplinar, de compartimentos-estancos” (p. 18, da obra referida).

É certo, ao meu entender, que o impacto provocado pela atuação do ordenamento jurídico-eleitoral não tem merecido preocupações constantes da maioria dos nossos doutrinadores. A atestar essa afirmativa basta se apurar o resultado de qualquer pesquisa a respeito de literatura jurídica sobre a Justiça Eleitoral e suas leis, quando se verifica que é, ainda, limitada a produção a respeito.

Tomo, por exemplo, a inexistência de um culto a determinados princípios de cunho absolutamente voltado para a eficácia e efetividade das normas eleitorais, bem como não haver uma sistematização científica a respeito da função normativa que é exercida constantemente pela Justiça Eleitoral.

A respeito dessa importante e autorizada constitucionalmente função normativa da Justiça Eleitoral, merece se destacar, na literatura jurídica brasileira, o esforço de Roberto Rosas em traçar o seu perfil, no trabalho já mencionado (*Estrutura Constitucional da Justiça Eleitoral*, in Arq. Minist. Just. Brasília, 45 (179); 5-21, (jan/jun. 1992).

Do referido texto, extraio as características e delimitação do exercício de tais funções:

a) a do Tribunal Superior Eleitoral de “responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político”, conforme competência que lhe é outorgada pelo Código Eleitoral, art. 23, nº XII;

b) a dos Tribunais Regionais Eleitorais, em igual sentido, e com as limitações postas pelo art. 30, nº VIII, do Código Eleitoral;

c) a de que as respostas a tais consultas possuem caráter normativo na Justiça Eleitoral e serem irrecorribéis, salvo se, em se tratando de matéria constitucional, ser possível o controle do Supremo Tribunal Federal;

d) a do Tribunal Superior Eleitoral expedir instruções que julgar convenientes à execução do Código Eleitoral (art. 23, nº IX, do Cód. Eleitoral), instruções essas que têm força de lei e ensejando, quando violadas por decisões dos tribunais regionais, a interposição do recurso especial;

e) a da adoção do precedente com força vinculativa, especialmente para o mesmo pleito, que o Código Eleitoral chama de prejudgado, conforme expresso no art. 263;

f) a normatividade das decisões da Justiça Eleitoral tem caráter político; por essa razão é que se denota uma certa flexibilidade em suas conclusões, adequando a decisão ao momento eleitoral vivenciado.

Ao lado da função normativa da Justiça Eleitoral há de se destacar a sua competência regulamentar, que é exercida com base em uma estrutura mais alargada do que a do regulamento comum emanado do Poder Executivo. Ela tem um vulto mais acentuado, em razão da escala hierárquica em que se situa. A construção de sua configuração jurídica pela doutrina contribuirá para tornar o regulamento cada vez mais eficaz e servir como instrumento apto a facilitar a execução dos atos eleitorais, em regra envolvidos por situações complexas.

No exame do tema, a primeira dificuldade encontrada é a apreciação da sua dinâmica funcional no ordenamento jurídico-eleitoral, a fim de que possam valer condições aceitas pela ciência jurídica dentro de um sistema de coexistência e de articulação do regulamento com a lei. Isso decorre da tendência sempre crescente dos operadores da Lei Eleitoral, quando da expedição do regulamento, em assentar regras que extrapolam os condutos hierárquicos postos no dispositivo normativo.

Identifica-se, no particular, uma inclinação do poder regulamentador de monopolizar a criação do Direito, tornando mais rigorosa do que os da lei, os ditames expedidos, esquecendo-se aquele de que há de se homenagear o primado de que a lei sempre se apresenta superior ao regulamento.

Certo é que, não obstante tais crises de compatibilidade da lei com o regulamento, este cresce de importância no âmbito de atuação da Justiça Eleitoral, pelo que há necessidade de se fixar uma teoria a seu respeito, tomando-se emprestado, para tanto, alguns princípios já fixados sobre ele pelo Direito Administrativo.

O nosso apego às idéias tradicionais levamos ao cultivo do princípio de que o objetivo primordial do regulamento é o de complementar a lei, explicando, unicamente, o seu raio de ação. Ocorre que, por ter avançado em seu prestígio como norma reguladora, concebe-se, hoje, o de ter recebido uma característica de cunho supletivo e criador, desde que não resulte, a sua aplicação, em se tornar incompatível com a norma positivada.

A respeito, merece destacar a lição de Luci Benévolo de Andrade, contida em seu *Curso Moderno de Direito Administrativo*, Saraiva, 1975, p. 166, quando, na linha do que está sendo exposto, afirmou:

“De início, entendia-se que o poder regulamentar tinha sentido meramente complementar da lei. Hoje, todavia, admite-se uma função muito mais ampla, conferindo-se-lhe um caráter supletivo e criador. É que, apesar da vedação constitucional de delegação de atribuições, as realidades vivenciais são mais poderosas do que os esquemas abstratos. Exata a advertência de Hely Lopes Meirelles de que ‘os juristas devem, hoje, abandonando certos preconceitos, e, conservando-se, embora guardas fiéis da lei, considerar que a Administração Pública desem-

penha certa atividade legislativa, que é justamente a chamada faculdade regulamentadora’ — observação que tem o abono de eminentes publicistas.”

Não há dúvida de que a expedição do regulamento é um comportamento cultivado pela Justiça Eleitoral pela necessidade que tem de firmar regras abstratas exigidas pela conjuntura complexa com que se apresentam o executar de suas atividades administrativas e judiciais.

Uma adequação do que já se escreveu, em sede de Direito Administrativo, sobre o regulamento, bem ajuda a se conceber o poder regulamentar da Justiça Eleitoral. Ouso apresentar as principais regras a que o regulamento eleitoral deve se subordinar, para que se apresente, no curso do ordenamento jurídico que ele integra, com grau de pureza e sem máscara de autoritarismo.

Ei-las:

a) o regulamento tem sua base jurídica na extensão da função normativa da Justiça Eleitoral, constituindo-se uma forma menos qualificada de tal função ser exercida;

b) esse poder regulamentar é inerente à peculiaridade da tarefa administrativa e judicial exercida pela Justiça Eleitoral, por lhe ser impossível se manifestar, para poder exercer o controle, em todos os casos concretos;

c) a possibilidade do regulamento dispor de modo abstrato, para o futuro, só tendo efeito retroativo em situações excepcionais, como no caso do reconhecimento da prática de atos atentatórios à dignidade da Constituição que, por possuírem tal vício, são nulos, facilita a execução dos variados procedimentos eleitorais existentes e serve como veículo educativo para todos os agentes envolvidos com o fenômeno eleitoral;

d) é aceitável que, em se tratando de Direito Eleitoral, a ação do regulamento não se limite, apenas, a interpretar a lei e a ditar regras ligadas à sua execução, pelo que deve-se-lhe permitir, com caráter normativo, impor a obrigatoriedade de determinadas condutas aos sujeitos ativos e passivos do processo eleitoral;

e) há de se valorizar a simples expedição do regulamento por ele expelir a sua pujança hierárquica, tornando obrigatório o seu cumprimento por parte dos subordinados à autoridade eleitoral e por esta, em face de sua integração regular ao ordenamento jurídico-eleitoral;

f) a hierarquização no ordenamento jurídico-eleitoral torna-se útil, de modo específico, ao prestigiar a esfera da eficácia e da efetividade



de do regulamento, tendo em vista que o expedido por uma autoridade superior prevalece sobre outro, embora já existente, mas que tenha se originado de ato de autoridade subordinada àquela;

g) os conceitos estatuídos pela Ciência Jurídica a respeito da força normativa, no final deste século, foge do apoio a que sejam instituídas leis que pretendam esgotar, por inteiro, todos os fatos que pretende alcançar, tendo em vista a impossibilidade prática de tal patamar ser atingido com êxito, pelo que se defende um maior prestígio para os decretos, portarias, circulares, provimentos, instruções etc.;

h) o regulamento eleitoral, quando expedido, deve se submeter às limitações legais que sobre ele, normalmente, recaem, pelo que não deve, em nenhuma hipótese, alcançar a integridade de qualquer direito ou garantia fundamental do cidadão, nem diminuir ou aumentar os limites dos direitos subjetivos constituídos pela lei eleitoral;

i) o objetivo fundamental do regulamento em Direito Eleitoral deve ser o de disciplinar as situações em que cabe atuação discricionária da Justiça Eleitoral para fazer cumprir a legislação que rege os atos por ela produzidos, quer administrativos, quer judiciais;

j) não devem ter força de criar direitos nem obrigações que não se encontrem, de modo implícito ou explícito, contidos na lei;

l) não deve revogar, nem contrariar a letra nem o espírito da lei, limitando-se, apenas, a desenvolver os princípios e a completar a sua dedução, facilitando o seu cumprimento.

Outras entidades jurídicas que compõem o ordenamento jurídico-eleitoral merecem análise detalhada. O limite de espaço imposto a este trabalho não me permite desenvolver o referido estudo.

Resta, em fechamento às idéias expostas, afirmar que as características da Justiça Eleitoral no final deste século contêm subsídios de grande valia para se aproximar dos direitos do cidadão no sentido de fazer valer a verdade das urnas. É evidente que elas, no patamar em que se encontram, não são absolutamente suficientes para enfrentar as exigências dos jurisdicionados no próximo século XXI. É conveniente, em face do que foi desenvolvido, se estabelecer propostas visando colaborar com a Justiça Eleitoral na busca de se aperfeiçoar na contribuição de consolidação do regime democrático a ser vivenciado no próximo século, iniciativa

já tomada pelo Superior Tribunal Eleitoral, sob o comando do Ministro Carlos Mário Velloso.

3. *A entrega da prestação jurisdicional eleitoral de acordo com a reforma defendida pelo Tribunal Superior Eleitoral*

A pureza da entrega da prestação jurisdicional eleitoral só será alcançada quando a Nação extirpar, de uma vez por todas, qualquer forma de fraude no sistema de preparar as eleições, do cidadão votar e no de se apurar a vontade manifestada por cada eleitor nas urnas.

A conscientização dessa realidade é que incentiva o esforço desenvolvido pelo atual Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Carlos Mário Velloso, devidamente autorizado por seus ilustres pares, a propor reformas na forma de atuar da Justiça Eleitoral e a sugerir modificações no sistema eleitoral posto na Constituição atual.

Os trabalhos para o alcance de tais objetivos estão em fase avançada. De forma sintética, tomando por base depoimento do próprio Ministro Carlos Mário Velloso, em conferência pronunciada no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, conforme já anunciado, os pontos vitais reformistas são os seguintes:

a) ser realizado um estudo aprofundado para que as eleições, em todo o País, sejam informatizadas, eliminando-se, assim, as urnas, as cédulas eleitorais, os mapas de urnas, o trabalho com a apuração e, conseqüentemente, a possibilidade de fraudes nas eleições;

b) o Poder Legislativo aprovar, com a contribuição do Poder Executivo e da Justiça Eleitoral, bem como de todos os demais segmentos da sociedade, uma lei permanente para reger e disciplinar todas as eleições, tendo em vista que, conforme comprovado das experiências hodiernamente vividas, uma lei para cada eleição não presta bom serviço à democracia;

c) em decorrência dessa lei permanente, se estabelecer uma jurisprudência estável, após decisões trabalhadas pelos tribunais que buscarão, com certeza, o aperfeiçoamento da lei, dando, ainda, lugar a uma doutrina com princípios definidos;

d) o estabelecimento de regras jurídicas que resultem no fortalecimento dos partidos políticos, pois eles são os agentes propulsores da vivência de uma democracia representativa e tendo em vista que a pulverização dos mesmos os enfraquecem, porque torna-os presos de aventureiros políticos;

e) ser prestada homenagem à fidelidade partidária, causa determinante, entre outras, do fortalecimento dos partidos políticos;

f) modificar o sistema eleitoral, isto é, o sistema pelo qual os candidatos são eleitos, por se considerar que o sistema proporcional hoje adotado está comprometido com "os abusos do poder econômico, com os abusos do poder político, que falseiam a vontade do titular do poder, porque rompem o equilíbrio entre os candidatos;

g) a adoção do sistema distrital, quer o puro, hoje adotado na Grã-Bretanha, na Inglaterra, no País de Gales, na Escócia, na Irlanda do Norte, quer o misto existente na Alemanha, tudo a depender das manifestações dos vários segmentos sociais e do que for melhor para o Brasil;

h) instituir uma nova sistemática para as campanhas eleitorais, com a participação do poder público, quer fiscalizando, quer financiando com a concessão de estímulos fiscais para aqueles que contribuírem para os partidos políticos, com a proibição de doação a qualquer candidato.

As propostas acabadas de ser registradas recebem, por parte do Ministro Carlos Mário Velloso, na conferência acima anotada ("A reforma eleitoral e os rumos da democracia no Brasil") detalhada análise e discriminação dos aspectos específicos e genéricos abrangentes.

Saliente-se que, para aperfeiçoar as idéias reformistas anunciadas, o Colendo Tribunal Superior Eleitoral, na atual gestão do Ministro Carlos Mário Velloso, como seu Presidente, criou a Comissão Central de Notáveis, integradas por juristas e representantes de outros escalões da sociedade, para estudá-las e, após concluídos os trabalhos, preparar e encaminhar os anteprojetos de lei aos Poderes Executivo e Legislativo. Conta ainda a Comissão Central, com a colaboração de subcomissões. Estas subcomissões apreciam, cada uma, temas específicos. Temos, assim, a Comissão de Informatização, a de Temas de Lei Eleitoral, a de estudar o fortalecimento dos partidos políticos, a de estudar as modificações no sistema eleitoral e a de firmar propostas para a reformulação da propaganda política.

#### 4. Conclusões

Democracia, representação política e Justiça Eleitoral são entidades jurídicas que sustentam a estabilidade de um governo voltado para a realização dos ideais de seu povo. No referen-

te à Justiça Eleitoral, mesmo com as dificuldades de estruturação e de funcionamento que enfrenta, ela vem contribuindo para o fortalecimento do regime democrático, desejo contido no íntimo de cada cidadão brasileiro e que se constitui em sua mais legítima aspiração. Vale aqui repetir a afirmação de Fernando Andrade de Oliveira, na conclusão do seu trabalho intitulado "Democracia, representação política e Justiça Eleitoral" (*Rev. Inf. Legisl.*, Brasília, a. 26, n. 104, out./dez. 1989) que:

"A grande e incontestável verdade é que no curso deste período histórico, com momentos de amargura e frustrações, mas passageiros, vivemos dias gloriosos de vitalidade democrática. Dias de fé, de alegria cívica, que devemos à Justiça Eleitoral, projetados no futuro que esperamos ainda melhor, pela dignidade dos seus juizes, pela confiança na instituição."

Ao se aproximar o final do século XX e se estabelecer a espera do desconhecido que nos será imposto pelo século XXI, era que será voltada, inteiramente, para a valorização dos direitos do cidadão, há de a Justiça Eleitoral acompanhar essa evolução e de se apresentar como entidade jurídica de poder, com capacidade de impor regras de atuação que contribuam para o atendimento da pretensão universalizada no interior de cada um dos seus jurisdicionados – o de uma democracia participativa e com absoluto respeito à dignidade humana e de prestígio ao direito de exercer, livremente, o direito do voto.

Há, assim, a Justiça Eleitoral de transformar-se substancialmente para o cumprimento de sua missão, pela conscientização dos seus integrantes, certa de que está servindo aos valores maiores buscados pelo sentimento nacional, que é o da convivência com um regime que não só se proponha como faça efetivamente o estabelecimento de uma paz social, com reverência integral aos direitos do homem. Só alcançará, porém, tais metas se olhar para a pessoa do Juiz como o instrumento único capaz de executar os seus propósitos, embora dele tenha de exigir mais, pois o seu papel, como destacado por Carmen Lúcia Antunes Rocha, em "O Juiz na Nova Ordem Estatal", in *As Perspectivas do Direito Público*, ob. já citada, é o de "possibilitar a concretude dos direitos, a sua afirmação libertadora dos métodos anteriormente adotados e superados pela experiência política da sociedade".

Complementa a ilustre autora:

"A partilha dos bens da terra por

todos os homens talvez esteja mais próxima do que nunca visto, porque a consciência dos direitos atingiu pelo progresso das coisas e da tecnologia, uma pos-

sibilidade inédita. O homem – afirmava Paulo Mendes Campos – é um gesto que se faz ou não se faz. A Justiça, hoje, é o gesto feito.”