

A AMPLIAÇÃO DA COMPETÊNCIA JURISDICIONAL DA JUSTIÇA ELEITORAL: MUITO ALÉM DO PROCESSO ELEITORAL¹

THE EXTENSION OF JURISDICTION OF ELECTIONS: FAR BEYOND THE ELECTORAL PROCESS.

VINÍCIUS DE OLIVEIRA²

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar e definir o âmbito de competência jurisdicional (ou competência de jurisdição) da Justiça Eleitoral, propondo uma redefinição doutrinária do âmbito de competência jurisdicional da Justiça Eleitoral, principalmente à luz de recentes decisões jurisprudenciais. Vale-se, metodologicamente, de pesquisa bibliográfica junto à doutrina tradicional do Direito Eleitoral, Constitucional e Processual, bem como junto à legislação e jurisprudência pertinentes. Inicia-se fazendo uma revisão a respeito das funções da Justiça Eleitoral e a respeito das normas constitucionais e infraconstitucionais acerca da competência da Justiça Eleitoral. Demonstra-se que, desde os julgamentos das ADINs nºs 3.999/DF e 4.086/DF, e à luz de princípios constitucionais, a Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e a legislação ordinária devem ser admitidas como fontes válidas, excepcional e supletivamente, de normas sobre competência da Justiça Eleitoral. Atesta-se que a competência da Justiça Eleitoral é bem mais ampla do que tradicionalmente a doutrina e a jurisprudência vem reconhecendo, não só com base no julgamento das referidas ADINs, mas também com base no Código Eleitoral e em outras leis. Verifica-se, em conclusão, que não há fundamento para limitar a competência da Justiça Eleitoral a atos e fatos ocorridos apenas durante o chamado “processo eleitoral” ou que tenham impactos sobre eles. Por fim, pretende demonstrar, também em conclusão, que a Justiça Eleitoral deve ser compreendida também como uma Justiça das questões partidárias.

¹ Artigo recebido em 14 de setembro de 2015 e aprovado para publicação em 24 de novembro de 2015.

² Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa. Analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Pós-graduado em Direito Processual pela Universidade Cândido Mendes.

Palavras-chave: Direito Eleitoral. Direito Processual Eleitoral. Princípios Constitucionais do Processo. Competência de Jurisdição. Partidos Políticos.

ABSTRACT

This article aims to analyze and define the scope of jurisdiction of the Electoral Court, proposing a doctrinal redefinition of the scope of jurisdiction of Electoral Justice, especially in light of recent court decisions. The article applies, methodologically, the literature of the traditional doctrine of the Electoral Law, Constitutional and Procedural, as well the relevant legislation and case law. It starts doing a review of the functions of the Electoral Justice from the point of view of the constitutional and infra-constitutional norms on the competence of the Electoral Court. It shows that, since the judgments of “ADIN's 3999 / DF and 4086 / DF”, and in the light of constitutional principles, the case law of TSE and ordinary legislation should be admitted as sources valid, in exceptional and subsidiary basis as standards of competence of the Electoral Court. It shows that the competence of the Electoral Court is much broader than the traditional doctrine and jurisprudence has recognized, not only based on the judgment of ADIN's referred to, but also based on the Electoral Code and other laws. It demonstrates, in conclusion, that there is no basis to limit the jurisdiction of Elections to acts and events that occurred only during the "electoral process" or have impacts on them. Finally, aims to demonstrate, also in conclusion, that the Electoral Court must be understood also as a Justice of the Partisan Questions.

Keywords: Electoral law. Electoral Procedure Law. Procedural Constitutional principles. Jurisdiction of competence. Political parties.

1 Introdução

Como é cediço, a Justiça Eleitoral, um dos órgãos do Poder Judiciário da União, exerce quatro funções distintas: a função administrativa, a função normativa, a função consultiva e a função jurisdicional, conforme classificação de Gomes (2005, p. 55). Das

quatro funções, é a jurisdicional a única que faz da Justiça Eleitoral um órgão ontologicamente um ente do Poder Judiciário.

Os contornos do âmbito de competência jurisdicional da Justiça Eleitoral no mapa geral dos órgãos do Poder Judiciário, contudo, ainda não foram definidos de forma bastante precisa, suscitando inúmeros conflitos de competência, como os referentes a questões partidárias.

A maioria dos autores defende que a Justiça Eleitoral se atém a fatos surgidos durante o chamado "processo eleitoral", conjunto de atos que vão desde o alistamento até a diplomação dos eleitos, de acordo com Ramayana (2015, p 77.) ou desde as convenções partidárias até a diplomação, segundo Cândido (2012, p. 64). Jurisprudência também já consignou que a competência da Justiça Eleitoral encerra-se com o ato da diplomação. Os marcos temporais da competência da Justiça Eleitoral são assim descritos:

[...] A doutrina majoritária entende que à Justiça Eleitoral compete processar e julgar causas que estejam compreendidas entre o alistamento e a diplomação dos candidatos eleitos, e, por força de ação de natureza constitucional, que é a ação de impugnação ao mandato eletivo (art. 14, § 10), ainda possui competência para decidir essas ações que são ajuizadas no prazo de 15 dias, contados da diplomação. Fora desse prazo legal, não haverá mais competência da Justiça Eleitoral, devendo as questões serem dirimidas pela Justiça Comum (RAMAYANA, 2015, p. 77).

Fatos ocorridos fora do contexto do processo eleitoral, como disputas partidárias em convenções, estariam fora do alcance da Justiça Eleitoral, e os conflitos deles originários estariam sujeitos à Justiça Comum. Ocorre que algumas previsões legais e decisões jurisprudenciais impugnam essa tese e demonstram que a competência da Justiça Eleitoral vai além dos marcos do processo eleitoral ou do macroprocesso eleitoral, como querem alguns. Um exemplo é a competência para julgar contas anuais de partidos políticos (art. 30 da Lei dos Partidos Políticos), procedimento hoje de reconhecida natureza jurisdicional. Outro exemplo é a Resolução nº 22.610/2007 do TSE, que dá à Justiça Eleitoral competência para julgar disputas em torno da fidelidade partidária.

É objetivo, pois, deste trabalho averiguar os limites da competência jurisdicional da Justiça Eleitoral, desfazendo as imprecisões jurisprudenciais e doutrinárias do tema, que continua sem as devidas delimitações, conforme observado, ainda em 1998, por Pizzolati (1998, p. 15-26):

O tema da competência da Justiça Eleitoral ainda permanece na orfandade. Ou por óbvio o afastam, ou por entendê-lo superado deixam-no os autores e os julgadores sem maior trato. Com chavões cronológicos pretendem tê-lo definitivamente resolvido ("a competência da Justiça Eleitoral se exaure com a diplomação dos eleitos"), quando a Constituição Federal estabelece claramente que se trata de competência determinável *ratione materiae*. De mais a mais, a Justiça Eleitoral é instituição permanente, a despeito da temporariedade do mandato dos seus juizes, de modo que não faz sentido afirmar o exaurimento de sua competência pelo só fato de encerradas as eleições e diplomados os eleitos. Essa percepção conservadora e retrógrada da jurisprudência revela-se, além de descompassada com o ordenamento constitucional vigente, como forte obstáculo ao pleno exercício das funções que a Constituição reservou à Justiça Eleitoral.

Não é objetivo neste artigo definir um rol mínimo de matérias da competência da Justiça Eleitoral; busca-se demonstrar que ela é muito mais ampla do que vem definindo a doutrina, defendendo o abandono definitivo do postulado segundo o qual a competência da Justiça Eleitoral se limita apenas a lides surgidas de fatos relacionados ao processo eleitoral.

A metodologia deste trabalho consistirá de uma atenciosa pesquisa bibliográfica da legislação vigente, constitucional e infraconstitucional, da jurisprudência sobre a questão suscitada, bem como da doutrina referente aos temas (manuais, monografias e artigos científicos), sempre utilizando uma abordagem dialética dos principais posicionamentos divergentes, com vistas a alcançar sínteses. Ao mesmo tempo, nos valeremos dos métodos clássicos utilizados em Direito: a hermenêutica lógica, a gramatical, a sistemática, a histórica e a teleológica, conforme Reale (2004, p. 277-289).

2 A competência da Justiça Eleitoral segundo as normas Constitucionais e Infraconstitucionais

A Constituição Federal atualmente vigente não cuidou de delimitar a competência material da Justiça Eleitoral, delegando essa incumbência à legislação complementar, em seu art. 121: “Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes e das juntas eleitorais”.

Pois bem, o legislador complementar nada fez desde 1988 para regulamentar a organização judiciária e a competência da Justiça Eleitoral. Contudo, a doutrina parece estar pacificada quanto ao entendimento de que o Código Eleitoral, que contém disposições sobre competência, adquiriu, por meio do fenômeno da recepção, o caráter de lei complementar. Assim o afirma Gomes (2015, p. 20):

Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65) – as normas desse diploma organizam o exercício de direitos políticos, definindo também a competência dos órgãos da Justiça Eleitoral. Apesar de ser, originariamente, lei ordinária, foi, em parte, recepcionado pela Constituição como lei complementar, nos termos do artigo 121, *caput*. Assim, a CE goza do *status* de lei complementar.

São válidas, portanto, as disposições do Código Eleitoral a respeito da competência da Justiça Eleitoral e só uma lei complementar pode modificá-las. As normas de competência do Código Eleitoral estão em seus arts. 22 e 23 (competências do TSE), 29 e 30 (competências dos TREs) e 35 (competência dos juízes eleitorais).

As normas citadas trazem muitas regras de competência de natureza administrativa, tais como as que concedem aos tribunais a prerrogativa de elaborar o seu regimento interno, organizar sua estrutura interna e dividir os estados em zonas eleitorais (arts. 23 e 29).

Os dispositivos citados trazem principalmente normas que se referem à competência hierárquica ou originária e recursal, especificando as competências do TSE, TREs e juízes eleitorais, embora indiretamente tracem, com isso, a competência de jurisdição da Justiça Eleitoral.

Também a Lei de Inelegibilidade (LC nº 64/1990) define normas de competência material ao definir a Justiça Eleitoral como competente para o julgamento de ações de investigação judicial contra abuso do poder político e de autoridade e contra o uso abusivo de meios de comunicação (art. 22, *caput*). Define ainda algumas normas de competência hierárquica ou originária (art. 24, *caput*).

Ocorre que a jurisprudência e a legislação ordinária também trazem inúmeras normas sobre competência da Justiça Eleitoral, o que parece contrariar a Constituição Federal.

A Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), por exemplo, traz importantes normas de competência ao definir a Justiça Eleitoral como responsável pela análise de prestação de contas anuais de partido político (art. 32, *caput*) e como competente para ações de cancelamento de registro de partidos políticos (art. 27, e seguintes). Ambos os procedimentos – prestação de contas e cancelamento de registro de partidos políticos – são processos judiciais e não meramente administrativos, como veremos.

Ainda na seara das fontes legislativas das normas de competência da Justiça Eleitoral, a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), por fim, contribui para definir a competência da Justiça Eleitoral ao incumbir os órgãos da Justiça Eleitoral de julgar as representações relativas ao descumprimento de suas normas de Direito material (propaganda eleitoral, pesquisas eleitorais, registro de candidatura, etc.) em seu art. 96, I, II e III, bem como normas de competência de foro e de competência interna.³

Por fim, a jurisprudência do TSE, no exercício de sua função normativa, também tem definido normas de competência da Justiça Eleitoral, em resoluções como a de nº 22.610/2007, que dá à Justiça Eleitoral a incumbência jurisdicional de julgar os pedidos de decretação de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária.

³ “Art. 96. Salvo disposições específicas em contrário desta Lei, as reclamações ou representações relativas ao seu descumprimento podem ser feitas por qualquer partido políticos, coligação ou candidato, e devem dirigir-se: I – aos Juízes Eleitorais, nas eleições municipais; II – aos Tribunais Regionais Eleitorais, nas eleições federais, estaduais e distritais; III – ao Tribunal Superior Eleitoral, na eleição presidencial.”

É questionada a definição de normas de competência da Justiça Eleitoral por meio de legislação ordinária ou de regulamentos da própria Justiça Eleitoral, diante do art. 121 da Carta Magna, que reserva à lei complementar a disciplina da matéria. Castro (2010, p. 24), *e. g.*, tem entendimento neste sentido:

A Constituição Federal de 1988, a par de reservar à União a competência privativa para legislar sobre Direito Eleitoral, exige *lei complementar* para regular a distribuição de competência entre os vários órgãos jurisdicionais eleitorais. Então, a fixação da competência do Juiz Eleitoral, das Juntas Eleitorais, dos Tribunais Regionais e do Tribunal Superior Eleitoral é matéria reservada à legislação complementar, não cabendo à legislação ordinária regulá-la (grifo nosso).

A questão foi amplamente discutida no julgamento das ADINs n^{os} 3999 e 4086, de 2007, sobre o problema da infidelidade partidária, nas quais foi suscitada a possível inconstitucionalidade formal da Resolução n^o 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral. A referida resolução violaria não só o art. 121 da CF, que estipula a reserva de lei complementar sobre matéria de competência da Justiça Eleitoral, mas também os arts. 22, I, 48, e 84, IV, da Carta Magna, ao desconsiderar a competência normativa do Legislativo. O STF, contudo, declarou a constitucionalidade da resolução do TSE.

Em seu voto vencedor⁴, o Ministro Joaquim Barbosa consignou que é, de fato, competência do Congresso legislar sobre a matéria, porém, *excepcionalmente*, a regulamentação supletiva da Justiça Eleitoral deve ser considerada válida, sob pena de se inviabilizarem direitos (no caso, o direito do eleitor à representatividade partidária, os direitos dos partidos às vagas conseguidas nas eleições, etc.).

Em nosso entender, implicitamente, o Ministro Joaquim Barbosa aplicou um juízo de ponderação de princípios e normas constitucionais, demonstrando que o *princípio do amplo acesso à Justiça* (art.5^o, XXXV: a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário

⁴ Na decisão que valeu para as duas ADINs, nove ministros acompanharam o voto de Joaquim Barbosa, que declarou a constitucionalidade da resolução do TSE. Apenas os Ministros Marco Aurélio de Melo e Eros Grau julgaram procedente as ADINs, afirmando que a resolução do TSE era inconstitucional.

lesão ou ameaça a direito) é superior valorativamente à regra da reserva de lei complementar e talvez mesmo ao princípio da separação dos poderes. Vale destacar um trecho do acórdão da ADIN nº 3999/DF:

Vale dizer, de pouco adiantaria a Corte reconhecer um dever – fidelidade partidária – e não reconhecer a existência de um mecanismo ou de um instrumento legal para assegurá-lo. A inexistência do mecanismo leva a quadro de exceção, que se crê ser temporário.

É nesse quadro excepcional, de carência de meio para garantia de um direito constitucional, marcado pela transitoriedade, que interpreto a adequação da resolução impugnada ao art. 21, IX do Código Eleitoral, este interpretado conforme a Constituição. O poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral se submete, por óbvio, à Constituição [...] A demarcação do âmbito de atividade do Legislativo, contudo, deve ser sensível às situações extraordinárias, marcadas pela necessidade de proteção de um direito que emana da própria Constituição. A atividade normativa do TSE recebe seu amparo da *extraordinária* circunstância de que Supremo Tribunal Federal ter reconhecido a fidelidade partidária como requisito para permanência em cargo eletivo e a *ausência expressa* de mecanismo destinado a assegurá-lo (grifos nossos).

Pois bem, pode-se questionar o entendimento firmado pelo STF⁵; porém, o fato é que, desde o julgamento das ADINs acima referidas, ficou admitida, com efeito *erga omnes*, a competência *extraordinária* do TSE para fixar normas de competência, na ausência de regulamentação específica por meio de lei complementar, desde que ocorra o risco de se inviabilizarem direitos fundamentais. A jurisprudência está pacificada quanto ao tema, e é necessário o respeito ao *stare decisis* por razões de segurança jurídica e o respeito ao princípio constitucional da igualdade. E se a jurisprudência do TSE pode definir essas normas, é de se admitir que a legislação ordinária também tenha esse poder, *extraordinária* e supletivamente, devendo ser consideradas válidas, sob pena de se inviabilizarem direitos fundamentais. Isso porque a lei ordinária é superior hierarquicamente ao regulamento administrativo.

O problema das normas de competência para a Justiça Eleitoral espalhadas pela jurisprudência e pela legislação ordinária reclama uma solução que deveria se dar na forma

⁵ Castro (2010, p. 8), por exemplo, não aceita a constitucionalidade da resolução do TSE: "Da forma como dispôs na Resolução 22.610, o TSE inovou em matéria de competência, produzindo norma inconstitucional".

de uma consolidação das leis eleitorais por meio de uma lei complementar, trazendo maior coerência ao sistema.

Em conclusão, deve-se reconhecer que atualmente as normas processuais sobre a competência da Justiça Eleitoral têm como fontes válidas a Constituição Federal, a legislação complementar, a legislação comum (extraordinária e supletivamente) e ainda a jurisprudência do TSE (extraordinária e supletivamente).

3 Delimitação do âmbito de competência jurisdicional da Justiça Eleitoral – A Justiça Eleitoral como Justiça das questões partidárias

Como visto, a Constituição Federal não cuidou de definir os limites de competência da Justiça Eleitoral, como fez com a Justiça do Trabalho e com a Justiça Federal (arts. 114, 108 e 109). Em vez disso, delegou à legislação complementar a tarefa de dar os devidos contornos ao âmbito de competência da especializada eleitoral.

Exceto por dispositivos específicos contidos na LC nº 64/1990, não há outra lei complementar que trate do tema competência da Justiça Eleitoral. Na ausência de regulamentação, podemos extrair da doutrina e da jurisprudência, três teses:

- a) O Código Eleitoral foi recepcionado como Lei Complementar, portanto, são válidas as suas disposições sobre competência da Justiça Eleitoral.
- b) Suplementar e excepcionalmente, o TSE poder expedir, com base no art. 21, X, do Código Eleitoral, normas de competência para a Justiça Eleitoral.
- c) A terceira tese é decorrente da segunda: se é lícito excepcionar-se a norma de reserva de lei complementar admitindo que a jurisprudência do TSE fixe normas de competência, deve-se admitir também que a lei ordinária, excepcional e supletivamente, trace normas de competência da Justiça Eleitoral.

Pois bem, estamos diante de um quadro em que, sob a tutela do STF, admitem-se regras de fixação de competência por meio de normas oriundas da Constituição Federal, do

Código Eleitoral, da legislação ordinária eleitoral e da jurisprudência do TSE, no exercício de sua função normativa.

É a partir do conjunto dessas normas que se deve definir os contornos da competência material da Justiça Eleitoral. E o conjunto dessas normas, como veremos, permite-nos concluir que o âmbito de competência da Justiça Eleitoral é muito mais amplo do que vem admitindo tradicionalmente a doutrina e os diversos julgamentos dos tribunais. Nesse passo, noções como a de que a competência da Justiça Eleitoral só se aplica a fatos ocorridos dentro do processo eleitoral (do alistamento à diplomação) ou de que a ela não compete tratar de assuntos partidários, como convenções partidárias, devem ser abandonadas.

Será possível mesmo afirmar que a Justiça Eleitoral é também uma Justiça das questões partidárias, como veremos.

Majoritariamente, conforme Ramayana (2015, p. 77), a doutrina aduz que a competência da Justiça Eleitoral se atém a lides surgidas em torno do processo eleitoral: alistamento de eleitores, registro de candidatura, propaganda eleitoral, pesquisa eleitoral, abuso de poder durante a campanha, inelegibilidades, impugnação de mandato. A competência da Justiça Eleitoral se encerraria com a diplomação. Castro (2010, p. 29) também manifesta este entendimento:

[...] compete-lhe [à Justiça Eleitoral], portanto, apreciar as matérias envolvidas no macro-processo eleitoral', do alistamento à diplomação, remanescendo a possibilidade de também apreciar a impugnação de mandato eletivo, cuja ação será proposta em até quinze dias após a diplomação dos eleitos. Escapam à sua competência, v.g., questões relativas ao exercício de mandato, hipóteses de perdade deste em razão de conduta do mandatário (improbidade administrativa, falta de decoro, etc.).

Camargo Gomes (2004, p. 715-719), desembargadora do TRF da 3ª região, dá respaldo a esse entendimento em conferência: “[...] caracteriza-se por deter competência jurisdicional sobre todos os atos do processo eleitoral, além de que a par disto possui também uma gama de atribuições de natureza administrativa”.

A jurisprudência majoritária também professa o entendimento de que a competência da Justiça Eleitoral só se aplica a fatos ocorridos durante o processo ou o procedimento eleitoral. O Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, tem este parecer:

PROCESSO CIVIL – CONFLITO DE COMPETÊNCIA – CONVENÇÃO DE PARTIDO POLÍTICO: DISCUSSÃO EM TORNO DE DESAVENÇAS SURGIDAS NA CONVENÇÃO. 1. Estabeleceu-se como precedente desta Corte o entendimento de que só é competente a Justiça Eleitoral para processar e julgar os feitos relativos a questões eleitorais *após iniciado o procedimento eleitoral*. 2. Desavenças de pré-candidaturas, no âmbito da convenção partidária, são da competência da Justiça Comum. 3. Conflito conhecido para declarar-se competente o juiz estadual suscitante. (BRASIL, 2001. Grifos nossos.)

Esse posicionamento é oriundo de decisão anterior em que o STJ (Conflito de Competência nº 19.321, de 6.10.1997), decidiu: “a competência da Justiça eleitoral só se caracteriza após o início do procedimento eleitoral”⁶.

O posicionamento do Tribunal da Cidadania ainda é seguido por algumas cortes estaduais, como o TJ/SP, em julgamento recente:

COMPETÊNCIA. AÇÃO AJUIZADA POR FILIADO EM FACE DE PARTIDO POLÍTICO, OBJETIVANDO DISCUSSÃO ACERCA DA VALIDADE DE CONVOCAÇÃO E REALIZAÇÃO DE CONVENÇÃO PARTIDÁRIA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL COMUM. HIPÓTESE DE CONFLITO INTERNO. JUSTIÇA ELEITORAL QUE SOMENTE SERIA COMPETENTE CASO JÁ INICIADO O PROCESSO ELEITORAL. PRECEDENTES DO STJ. DECISÃO REFORMADA. AGRAVO PROVIDO. (BRASIL, 2013).

Ocorre que, como bem salientou Pizzolati (1998, p. 18-19), restringir a competência da Justiça Eleitoral a fatos ocorridos durante o marco temporal do "processo eleitoral" – marcos temporais, aliás, imprecisos – é algo sem fundamento. A decisão do STJ que afirmou esse entendimento não revelou as suas premissas.

⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência nº 19.321, de 6 outubro de 1997.

Em verdade, as normas que disciplinam a competência da Justiça Eleitoral estão repletas de regras que contradizem o entendimento do STJ, senão vejamos.

À Justiça Eleitoral compete o julgamento de representações contra propaganda eleitoral extemporânea, conforme a leitura do art. 36, *caput*, e § 5º da Lei nº 9.504/1997:

Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de junho do ano da eleição.

[...]

§ 5º A comprovação do cumprimento das determinações da Justiça Eleitoral relacionadas a propaganda realizada em desconformidade com o disposto nesta Lei, poderá ser apresentada no Tribunal Superior Eleitoral, no caso de candidatos a Presidente e Vice-Presidente da República, nas sedes dos respectivos Tribunais Regionais Eleitorais, no caso de candidatos a Governador Vice-Governador, Deputado Federal, Senador da República, Deputados Estadual e Distrital, e, no Juízo Eleitoral, na hipótese de candidato a Prefeito, e Vereador.

Mais uma vez pode-se aqui invocar a inconstitucionalidade do dispositivo em razão da reserva de lei complementar (art. 121 da CF), porém, o julgamento das ADINs referidas no capítulo 3 não deixam mais dúvidas: na falta de lei complementar, a Justiça Eleitoral, ou o legislador comum, no exercício de sua função normativa, pode, excepcional e subsidiariamente, disciplinar a competência da Justiça Eleitoral. Logo, a lei ordinária, superior hierarquicamente ao regulamento administrativo, também pode fazê-lo. No caso concreto da propaganda extemporânea, a ausência de regulamentação seria prejudicial ao direito de eleitores e candidatos à lisura do pleito.

Pois bem, propaganda extemporânea é fato que pode acontecer *a qualquer tempo* e pode acontecer fora (antes ou depois) dos limites temporais do “macroprocesso eleitoral”. Pode acontecer antes do registro de candidaturas, depois da diplomação, etc. Independentemente de quando irá acontecer, é a Justiça Eleitoral que julgará a causa.

A Justiça Eleitoral é competente para julgar crimes de captação de sufrágio: a “compra de votos” (art. 299 do Código Eleitoral). Nada impede que a conduta de captação de sufrágio ocorra fora dos marcos do processo eleitoral.

A Justiça Eleitoral (TSE) também tem a incumbência de processar e julgar os registros e a cassação de registro de partidos políticos (art. 22, I). Observe-se que, a princípio, a criação de partido político é procedimento administrativo. Contudo, suponha-se que se impugne a criação de determinada legenda. Nesse caso, estaremos diante de um processo judicial. No caso do cancelamento de legenda, é inequívoco o caráter judicial da contenda, conforme a redação do art. 28, §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.096/1995:

O Tribunal Superior Eleitoral, após o trânsito em julgado de decisão, determina o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido contra o qual fique provado:

I – ter recebido ou estar recebendo recursos financeiros de procedência estrangeiras;

II – estar subordinado a entidade ou governo estrangeiros;

III – não ter prestado, nos termos desta Lei, as devidas contas à Justiça Eleitoral

IV – que mantém organização paramilitar

§ 1º A *decisão judicial* a que se refere este artigo deve ser precedida de processo regular, que assegure ampla defesa;

§ 2º O processo de cancelamento é iniciado pelo Tribunal à vista de denúncia de qualquer eleitor, de representante de partido, ou de *representação* do Procurador-Geral Eleitoral. (Grifos nossos.)

Ora, o julgamento de ações sobre registro e extinção de partidos políticos pode ocorrer a qualquer momento, antes, durante ou depois de deflagrado o processo eleitoral.

Há mais. O art. 22, I, *f*, da LC nº 64/1990 determina que é competência do TSE julgar "as reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto à sua contabilidade e à apuração da origem de seus recursos."

Além das reclamações relativas às finanças partidárias (processo judicial de jurisdição contenciosa), os partidos políticos também devem prestar contas à Justiça Eleitoral anualmente, conforme o art. 32 da Lei das Eleições (processo judicial de jurisdição voluntária).⁷

⁷ O caráter judicial da prestação de contas partidária tornou-se inequívoco com a Resolução nº 23.432/2014 do TSE, que impõe aos órgãos partidários a obrigação de apresentar contas subscritas por advogado.

Por fim, tem-se a já citada Resolução nº 23.406/2007 do Tribunal Superior Eleitoral, avalizada pelo STF, que outorga ao TSE a competência para tratar de perda de mandato em virtude de infidelidade partidária.

Há, portanto, inúmeros casos em que a Justiça Eleitoral é competente para julgar fatos ocorridos fora do período conhecido como "processo eleitoral" ou "procedimento eleitoral". Decisões jurisprudenciais que afirmarem ser da competência da Justiça Comum fatos ocorridos fora do marco temporal relatado são, portanto, carentes de fundamento.

Estamos diante de um quadro em que a Justiça Eleitoral cuida das causas relativas a partidos políticos, que vão desde sua criação, passando pelas suas obrigações financeiras e questões de fidelidade partidária, até a extinção da legenda. Não nos parece correto, portanto, afirmar que só excepcionalmente a Justiça Eleitoral deve tratar de questões partidárias. Na verdade, as fontes do Direito Eleitoral já deram mostras suficientes de que sua intenção é de que a Justiça Eleitoral atue como a Justiça responsável pelas questões partidárias. Em outras palavras, que seja mais que uma Justiça Eleitoral, que seja também uma Justiça dos partidos políticos.

Assim, não se deve afastar da apreciação da Justiça Eleitoral questões relativas às convenções partidárias.

Embora ainda controversa a jurisprudência sobre o tema, há muitos julgados que não reconhecem a competência da Justiça Eleitoral para julgar demandas oriundas de convenções partidárias, *ex. gr.:*

Registro. Candidato. Escolha em convenção.

1. A escolha do candidato em convenção é requisito exigido para o deferimento do pedido de registro de candidatura.
 2. A Justiça Eleitoral é incompetente para julgar os critérios utilizados pelo partido para escolher os candidatos que disputarão as eleições, haja vista se tratar de matéria interna corporis.
- Agravo regimental não provido.⁸

⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 484336*, João Pessoa/PB.

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM PETIÇÃO. RECEBIMENTO COMO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. PARTIDO POLÍTICO. INCORPORAÇÃO DO PAN AO PTB. CUMPRIMENTO DAS FORMALIDADES LEGAIS. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO INDEFERIDO.

[...]

3. A insurgência dos representantes do PAN contra a validade das convenções partidárias é questão interna corporis a ser dirimida pela Justiça Comum, como bem ressaltado pelo Ministério Público Eleitoral. Cabe somente a ela conhecer das irresignações, para decidir sobre a validade ou não dos atos praticados por filiados partidários no momento e na via adequados. (BRASIL, TSE, 2007)

Que à Justiça Eleitoral não cabe invadir a esfera de autonomia dos partidos políticos quanto à definição de suas regras de escolhas de candidatos não se discute, em virtude do art. 17, § 1º, da Constituição Federal, que trata da autonomia das legendas. Mas ela não deve se eximir do dever de examinar causas apreciáveis relativas às convenções partidárias, alegando ser competência da Justiça Comum, por ser ato *interna corporis*. As decisões tomadas em convenções partidárias *necessariamente* interferem diretamente na disputa eleitoral.

Algumas decisões jurisprudenciais aceitam a competência da Justiça Eleitoral para tratar de questões partidárias com a condição de que essas questões *interfiram diretamente no processo eleitoral, ex. gr.:*

Recurso. Eleições 2008. Registro de candidaturas. Validade de convenção partidária. Preliminar.

Competência da Justiça Eleitoral para analisar controvérsias internas das agremiações partidárias quando houver reflexo direto no processo eleitoral, sem que esse controle jurisdicional interfira na autonomia das agremiações partidárias, garantido pelo art. 17, §1º, da CF.

Exame do acervo probatório. Ata que não reproduz a vontade legítima dos membros partidários. Exame da situação dos candidatos envolvidos.

Provimento parcial. (BRASIL, TSE, 2008.)

Os eleitoralistas mais renomados acompanham esse entendimento, como, por exemplo, Gomes (2015, p. 88):

Alargamento da competência da Justiça Eleitoral – Tal diploma alarga as atribuições e a competência da Justiça Eleitoral, trazendo para seu seio questões eminentemente partidárias.

Na verdade, essa matéria é estranha às funções dessa Justiça, que é especializada na administração de eleições. Suas atribuições encerram-se com a diplomação dos eleitos, permanecendo tão-só em relação a ações que tenham por objeto conflitos oriundos do processo eleitoral. Tradicionalmente, os dissídios intrapartidários, inclusive os atinentes ao exercício de mandato, sempre foram confiados à Justiça Comum Estadual. A competência da Justiça Eleitoral só se afirma se houver o risco de afetar o processo eleitoral.

Mais uma vez, estamos diante de entendimento carente de fundamento. O que seria refletir ou afetar diretamente o pleito? Como vimos, a Justiça Eleitoral é competente para apreciar ações relativas às finanças partidárias, em qualquer tempo. Isso influencia diretamente o processo eleitoral? A Justiça Eleitoral é competente para julgar pedidos de extinção de partidos políticos. Isso influencia diretamente no processo eleitoral? A Justiça Eleitoral é competente para julgar casos de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária. Isso influencia diretamente o pleito? Por que então restringir a competência da Justiça Eleitoral para julgar questões partidárias a casos em que essas questões influenciem diretamente no pleito ou caso ocorrem durante o procedimento eleitoral?

Ademais, quais são as finalidades dos partidos políticos numa democracia senão disputar o poder mediante eleições?

Bonavides (2000, p. 450) afirma que “o partido político, a nosso ver, é uma organização de pessoas que inspiradas por idéias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados.” Os meios legais a que ele se refere, obviamente, são as eleições.

Afonso da Silva (2005, p. 394), por sua vez, assim define partido político: “é uma forma de agremiação ou de grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar o seu programa de governo.”

O ilustre constitucionalista também afirma que a finalidade última do partido político é a de assumir o poder e, reafirmamos, não há outra forma de se assumir o poder em um Estado democrático de direito senão por meio do sufrágio, das eleições, e não se pode ascender ao poder senão com filiação partidária (art. 14, V, da Constituição Federal).

A finalidade última dos partidos políticos é, pois, disputar eleições, chegar ao poder por meio delas. Partido político e eleições são conceitos, portanto, umbilicalmente ligados. Todas as decisões partidárias, ainda que indiretamente, interferirão no processo eleitoral de alguma forma. Nesse sentido, não há porque afastar da competência da Justiça Eleitoral a apreciação de lides partidárias.

Por fim, há mais um argumento prático a favor de se estender à competência da Justiça Eleitoral a todas as questões partidárias. A demanda da Justiça Eleitoral, pode-se comprovar em consulta aos relatórios do Conselho Nacional de Justiça, é imensamente inferior a da Justiça Comum, dado que esta abrange em sua competência um número exponencialmente maior de matérias. Convém deixar à especializada, portanto, o cuidado das causas partidárias, até como forma de viabilizar o princípio da razoável duração do processo (CF, art. LXXVIII): o julgamento pela especializada é indubitavelmente mais ágil.

4 Conclusão

O excursus empreendido neste trabalho dirigiu-se no sentido de demonstrar que a competência de jurisdição da Justiça Eleitoral é muito mais ampla do que a jurisprudência e a doutrina dominantes costumam aceitar.

Ao longo da argumentação, pudemos demonstrar que afirmações como a de que a competência da Justiça Eleitoral se aplica apenas a fatos compreendidos dentro dos marcos temporais do processo eleitoral ou de que se aplica somente a fatos que afetem diretamente o processo eleitoral são carentes de fundamento.

Na verdade, a competência da Justiça Eleitoral vai muito além dos marcos temporais do processo eleitoral. Ela se aplica a lides originárias de fatos ocorridos fora desses marcos.

A Resolução nº 22.610/2007 do TSE, inequivocamente válida por força de declaração de constitucionalidade do STF, alargou o âmbito de competência da Justiça Eleitoral ao colocá-la como competente para apreciar a infidelidade partidária, mas esse âmbito, demonstramos, já era mais largo antes da edição da resolução, embora doutrina e jurisprudência não o afirmassem. Isso porque o Código Eleitoral, por exemplo, reconhecia a competência da especializada para apreciar causas relativas a finanças partidárias e a criação e extinção de partidos políticos.

Por fim, pretendemos demonstrar que, não só em virtude da Resolução nº 22.610/2007 do TSE, mas em virtude de diversas disposições legais, e tendo em vista a finalidade dos partidos políticos, a Justiça Eleitoral deve ser considerada também uma Justiça das questões partidárias e declarada competente para apreciar essas questões, afetem elas ou não o processo eleitoral de forma *direta*.

Referências

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. *Código Eleitoral anotado e legislação complementar*. 11. ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2013.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 26 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADIN nº 3999/DF*, de 12 de novembro de 2008. Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 2008. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADIN n° 4086/DF*, de 12 de novembro de 2008.

Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 2008. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586951>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Conflito de Competência n° 30176/MA*, Primeira Seção, rel. Eliana Calmon, 10 out. 2001. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, DF, 2001. Disponível em:

<<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/IMGD?seq=137741&nreg=200000791148&dt=20020204&formato=PDF>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Conflito de Competência n° 19.321*, de 6 de outubro de 1997. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, DF, 1997. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado. *Agravo de Instrumento n° 0137176-07.2012.8.26.0000*, de 21 de fevereiro de 2013. Tribunal de Justiça, São Paulo, SP, 2013.

Disponível em:

<<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=6529914&cdForo=0&vlCaptcha=teutn>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional Eleitoral. *Rcand n° 452/2008*. Tribunal Regional Eleitoral, Porto Alegre, RS, 2008. Disponível em: <http://www.tre-rs.gov.br/apps/inteiro_teor/index.php?acao=lista_acordaos&classe=RCand&processo=452&x=70&y=16>. Acesso em: 26 abr. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Embargos de Declaração na Petição n° 311360220066000000, de 23 de maio de 2007. Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, DF,

2007. Disponível em: <<http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/302053008/peticao-pet-311360220066000000-brasilia-df-222132006>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 484336/PB*. Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17377750/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-484336-pb/inteiro-teor-103707048> >. Acesso em: 26 abr. 2016.

CASTRO, Edson de Resende. Competência dos órgãos jurisdicionais eleitorais. *Revista de Direito da Unifenas*, n. 1, p. 57-60, 1998.

_____. *Curso de Direito Eleitoral*. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

CÂMARA, Alexandre de Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*, 25. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral brasileiro*, 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

COSTA, Tailaine Cristina. *Justiça Eleitoral e sua competência normativa*. Paraná Eleitoral, v. 2, p. 99-114.

DAMASCENO, João Batista. *Competência da Justiça Eleitoral, inelegibilidade e infidelidade partidária*. Série Aperfeiçoamento de Magistrados, 7. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO DE DIREITO ELEITORAL: temas relevantes para as Eleições de 2012, 1., 2012, Rio de Janeiro, RJ. Organização: EMERJ, 2012.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CAMARGO GOMES, Susana de. A Justiça Eleitoral e sua competência. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 3, jan./jun. 2004. Disponível em:

<<http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/95/94>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

GRINOVER, Ada Peregrini, et al. *Teoria geral do processo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAIS, Alexandre de. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2000.

PIZZOLATI, Rômulo. A competência da Justiça Eleitoral. *Resenha Eleitoral*, n. 1, v. 5, jan./jun. 1998.

RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 14. ed. Belo Horizonte: Impetus, 2015.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. Jurisdição e administração: duas funções da Justiça Eleitoral. *Revista Jurídica da Unifil*, ano III, n. 3, ANO?.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.