



196201500878
Junte-se ao processado do
PEC
nº 31, de 2013.
Em 29/05/15

Comissão de Constituição
Justiça e Cidadania

Brasília/DF, 08 de agosto de 2013.

NOTA TÉCNICA Nº 07/2013

Referente à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 31/2013, do Senado Federal, que modifica os artigos 119, 120 e 121 da Constituição Federal, para proceder a alterações na forma de escolha dos membros dos tribunais eleitorais, e dá outras providências.

A ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL (AJUFE), entidade nacional de representação dos juízes federais, no cumprimento de seu dever institucional de contribuir para o aprimoramento do Estado Democrático de Direito, do Poder Judiciário e do processo legislativo brasileiro, expede nota técnica referente à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 31/2013, do Senado Federal, que modifica os artigos 119, 120 e 121 da Constituição Federal, para proceder a alterações na forma de escolha dos membros dos tribunais eleitorais, e dá outras providências.

A presente nota técnica foi elaborada a partir de estudos desenvolvidos pela Comissão de Direito Eleitoral da AJUFE, composta pelos seguintes magistrados federais: Juiz Federal Marco Bruno Miranda Clementino (RN – Presidente), Juiz Federal Ivanir César Ireno Júnior (MG), Juiz Federal Daniel Santos Rocha Sobral (PI), Juíza Federal Helena Elias Pinto (RJ), Juiz Federal Frederico Valdez Pereira (RS), Juiz Federal Roberto Carvalho Veloso (MA) e Juiz Federal Otávio Henrique Martins Port (SP).

Por meio da PEC 31/2013, em linhas gerais, pretende-se introduzir as seguintes modificações no texto constitucional:

- insere a participação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) no processo de escolha de advogados para composição do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE), estabelecendo a simetria com os demais Tribunais, inclusive os Superiores, exceto o Supremo Tribunal Federal;
- modifica a composição dos juízes dos TRE, com o acréscimo de dois juízes federais, escolhidos pelo Tribunal Regional Federal respectivo, em atenção à necessidade de equilíbrio federativo e ampliação da demanda nos TRE, em particular nos Estados mais populosos;
- transfere para o TRF com jurisdição sobre o Estado federado respectivo a competência para elaboração da lista tríplice para escolha dos advogados que irão compor o TRE, para escolha pelo Presidente da República;

Recebido em 29/05/15
Hora: 12:50
Willy da Cruz Moura - Matr. 221
CCJ-SF

100201



d) prevê que o corregedor regional eleitoral seja eleito entre os membros do TRE da classe de magistrados, sendo vedada a assunção dessa função pelos desembargadores do Tribunal de Justiça, a cuja classe já se atribui a Presidência e a Vice-Presidência;

e) substitui a expressão “juizes de direito” por “juizes eleitorais” no *caput* e no § 1º do artigo 121.

I. EQUILÍBRIO FEDERATIVO: O SERVIÇO ELEITORAL É FEDERAL

A PEC 31/2013 consiste numa nítida tentativa de corrigir um resquício de evidente desequilíbrio federativo na estrutura do Estado brasileiro: o fato de a Justiça Eleitoral, em que pese seu caráter federal, ser administrada e ter seus órgãos jurisdicionais compostos, em sua larga maioria, por agentes públicos estaduais, em evidente incoerência com o próprio fundamento de existência da instituição.

A Justiça Eleitoral foi criada no contexto da Revolução de 1930, que tinha como um de seus princípios a moralização das eleições. Era uma reação ao processo político-eleitoral da República Velha, caracterizado pelo coronelismo e pela chamada “política dos governadores”, em que as forças locais, notadamente as de segurança, consistiam no elemento de sustentação de um *status quo* político que se projetava para o plano nacional, conforme narrado com profundidade pelo Ministro Victor Nunes Leal na célebre obra *Coronelismo, Enxada e Voto*.

Tendo a Justiça Eleitoral sido idealizada historicamente como contraponto às práticas antidemocráticas verificadas nas relações locais de poder na República Velha, sua criação teve como premissa uma maior centralização da administração das eleições no Brasil, o que justificou sua inserção na estrutura federal. Extinta em 1937, a Justiça Eleitoral foi reinstalada após a queda do Estado Novo, pela Constituição de 1946, mais uma vez integrando a estrutura da União, o que se repetiu nas Constituições posteriores, modelo também reproduzido, como não poderia deixar de ser, pelo Código Eleitoral de 1965, ainda hoje em vigor.

A Justiça Eleitoral, portanto, sempre foi federal. Por que então nela atuam magistrados estaduais? É que, sob a Constituição de 1946, quando foi reinstalada a Justiça Eleitoral, não existia no Brasil Justiça Federal de Primeira Instância, somente criada pela Lei 5.010/66, quando já em vigor o atual Código Eleitoral. Na vigência da Constituição de 1946 (como também sob a Constituição de 1937), os juizes dos Estados, na primeira instância, também exerciam competência federal. A rigor, eram igualmente juizes federais e, a esse título, exerciam a competência eleitoral.

Quando da recriação da Justiça Federal de Primeira Instância, por meio da Lei nº 5.010/66, já vigorava o Código Eleitoral, prevendo a composição dos TRE por desembargadores e juizes estaduais, até pela falta de quadros da Justiça Comum Federal nos Estados federados. A Lei nº 5.010/66, na diretriz do caráter federal da Justiça Eleitoral, modificou de imediato o Código Eleitoral para incluir um juiz federal nos quadros dos TRE.



Não foi possível, naquele momento histórico, prever uma participação maior dos magistrados federais pelo simples fato de que se instalavam então apenas 44 (quarenta e quatro) varas federais no país, sendo apenas uma na imensa maioria dos Estados. Não havia, portanto, condições sequer numéricas de a magistratura federal assumir o protagonismo da primeira e segunda instâncias da Justiça Eleitoral. Por outro lado, como tampouco havia segunda instância regionalizada da Justiça Federal, a participação dos magistrados federais se concentrou no TSE, que era composto também por membros do Tribunal Federal de Recursos.

Esse déficit numérico continuou impedindo, em 1988, que a Constituição Federal então promulgada estabelecesse uma maior participação da magistratura federal na Justiça Eleitoral. A despeito da criação dos TRF, existiam em 1988 apenas 155 (cento e cinquenta e cinco) varas federais no país, o que inviabilizava quantitativamente a assunção das funções eleitorais em primeira e segunda instância. Nesse sentido, em que pese já houvesse na época uma diferença numérica, não era possível apontar um desequilíbrio federativo porque a participação federal era proporcionalmente relevante, considerando a quantidade de magistrados federais em atuação no país.

A situação hoje se inverteu. A Justiça Federal foi ampliada numericamente e em estrutura, na primeira e na segunda instâncias. No final de 2012, havia no país 868 varas federais, com a previsão de instalação de mais unidades neste ano e em 2014, por força da Lei nº 12.011/2009, além de cargos de juizes federais de Turmas Recursais pela Lei nº 12.665/2012. Com a Emenda Constitucional nº 73/2013, foram também criados novos TRF, consolidando uma política pública de aproximação da Justiça Federal ao cidadão, inclusive no interior do país. Para se ter uma ideia, no final de 2012, havia nas capitais dos Estados mais varas federais (429) do que zonas eleitorais (346), o que demonstra ser o momento histórico propício para fortalecer o caráter federal da Justiça Eleitoral, alinhando-se à premissa de sua própria criação em 1932.

Com efeito, se em 1988 não se podia falar em desequilíbrio federativo, a despeito da diferença numérica, por conta do número pouco elevado de magistrados federais no país na época, atualmente esse vício de legitimidade é flagrante. Há condições objetivas para assunção da função eleitoral por magistrados federais, seja nos TRE, seja nas zonas eleitorais, porém sua respectiva participação é insignificante e restrita a uma vaga na segunda instância, deficiência estrutural que a PEC 31/2013 se propõe a corrigir.

Indiscutivelmente, a PEC 31/2013 visa a reduzir uma profunda incorerência no sistema, reafirmando o caráter federal do serviço eleitoral, reconhecido em todas as suas acepções:

- a) o artigo 92, V, da Constituição estabelece que os tribunais e juizes eleitorais compõem o Poder Judiciário da União;
- b) compete à União legislar privativamente sobre direito eleitoral, conforme disposto no artigo 22, I, da Constituição Federal;



- c) a matéria eleitoral, porque resguarda a democracia e o Estado Democrático de Direito, valores que refogem ao interesse meramente regional, tem índole federal;
- d) os crimes eleitorais são espécies do gênero crimes políticos (de competência da Justiça Federal, conforme artigo 109, IV, da Constituição Federal);
- e) os servidores da Justiça Eleitoral integram o quadro de servidores federais e são remunerados à conta do orçamento da União;
- f) é federal o orçamento destinado ao pagamento das gratificações dos magistrados e membros do Ministério Público que atuam na Justiça Eleitoral e no Ministério Público Eleitoral, respectivamente;
- h) a Polícia Judiciária utilizada nos serviços eleitorais é a Polícia Judiciária da União, mais precisamente a Polícia Federal, atuando a polícia civil apenas supletivamente (Resolução TSE nº 23.363/2012);
- i) as multas eleitorais, após regularmente inscritas em Dívida Ativa da União, são cobradas por procuradores da Fazenda Nacional, agentes públicos federais;
- j) também atuam perante a Justiça Eleitoral outros órgãos federais que exercem funções essenciais à Justiça, como a Advocacia Geral da União (AGU) e Defensoria Pública da União (DPU).

II. “PODER EM PÚBLICO”: MAIS TRANSPARÊNCIA E MAIS CONTROLE

Bobbio definiu a democracia como o “poder em público”, a fim de possibilitar a ação eficiente e controlada dos agentes públicos. Quanto mais transparentes forem as instituições, possibilitando o exercício daquilo que Hannah Arendt chamava de direito *ex parte populi* à informação, mais será possível promover o controle social e viabilizar uma cidadania participativa.

A PEC 31/2013 visa a promover mais transparência e, portanto, mais controle ao processo eleitoral, constituindo afirmação das crescentes demandas sociais pelo aprimoramento do regime democrático. Por um lado, conforme já ressaltado, amplia a participação e a influência federal nos TRE, evitando uma concentração excessiva da gestão do processo eleitoral nas estruturas estaduais; por outro, prevê a participação da sociedade civil, através da OAB, na formação de listas sêxtuplas como requisito para a escolha dos advogados que irão compor o TSE e os TRE.

II.1. PARTICIPAÇÃO DA OAB NA ESCOLHA DOS MEMBROS DO TSE E DOS TRE

Na exposição de motivos da PEC 31/2013, o Senador Pedro Taques faz questão de ressaltar que “a proposta, pois, inclui entidade da sociedade civil no processo



que divide a responsabilidade e o poder de elaborar a lista de advogados indicados ao TSE, democratizando a escolha dos membros do órgão de cúpula da Justiça Eleitoral". De fato, a modificação proposta possibilita a participação de um importante ente da sociedade no *iter* de escolha dos ministros do TSE e juízes dos TRE na classe de jurista, fortalecendo o controle social na composição dos tribunais eleitorais.

Esse incremento do controle social se evidencia pelo fato de se limitar a formação das listas tríplexes por cada tribunal competente a candidatos previamente indicados pela OAB em lista sêxtupla, bem como pelo fato de se buscar essa limitação em ente da sociedade civil, o que indiscutivelmente eleva o grau de democratização do processo de escolha dos integrantes da Justiça Eleitoral.

II.2. MODIFICAÇÃO NA COMPOSIÇÃO DOS TRE

A par de afirmar o caráter federal da Justiça Eleitoral, mitigando uma incoerência histórica, a PEC 31/2013 também promove mais transparência e mais controle quando amplia a participação de juízes federais nos TRE. Primeiro, convém resgatar a ideia que a Justiça Eleitoral foi concebida historicamente sob a premissa de centralização, através da estrutura federal, a fim de se contrapor ao déficit democrático verificado nas relações locais de poder. Assim, a regra proposta por si só embute uma premissa filosófica (e histórica) essencialmente democrática.

No entanto, o aumento da participação dos juízes federais nos TRE tem também a virtude de assegurar mais harmonia na sua composição através do controle interinstitucional. Com uma composição mais proporcional entre as três classes que os integram, intuitivamente se acentua uma lógica de fiscalização recíproca entre elas, o que é bastante salutar em tribunais com competência tão sensível à racionalidade democrática como os eleitorais.

Se isso não bastasse, a regra proposta aumenta significativamente o nível de transparência do processo eleitoral. É que, sob a premissa de que a competência dos TRE abrange a eleição também de cargos federais, como senadores e deputados, a presença maior de magistrados federais possibilita uma projeção do processo eleitoral para além dos limites estaduais (e das relações locais de poder), pelo que o debate público sobre as questões eleitorais tende a ganhar contornos nacionais, com um ganho evidente no controle social.

II.3. TRANSFERÊNCIA PARA OS TRF DA COMPETÊNCIA PARA ELABORAÇÃO DA LISTA TRÍPLEXE PARA ESCOLHA DOS ADVOGADOS QUE IRÃO COMPOR O TRE, PARA ESCOLHA PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

A mesma lógica se aplica à transferência aos TRF da escolha tríplex dos advogados que irão compor os TRE. Ora, como os magistrados estaduais, mesmo após a aprovação da PEC 31/2013, ainda figurarão em maior número nos TRE, é importante, a fim de proporcionar efetivamente o equilíbrio federativo, transferir aos TRF a



elaboração da lista tríplice, incrementando, de forma indireta, a influência federal na composição daqueles.

II.4. ELEIÇÃO DO CORREGEDOR REGIONAL ELEITORAL PELOS MEMBROS DO TRE, VEDANDO-SE A ASSUNÇÃO DA FUNÇÃO PELOS DESEMBARGADORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A proposta de eleição do corregedor regional eleitoral pelos membros do TRE, vedando-se a assunção da função pelos desembargadores do Tribunal de Justiça, vai ao encontro da lógica de estabelecimento do equilíbrio federativo, ante uma omissão da Constituição Federal. É que o texto constitucional atribui a desembargador do Tribunal de Justiça a presidência e a vice-presidência dos TRE, porém silencia quanto ao corregedor regional eleitoral, como também o faz o Código Eleitoral.

Na redação original do Código Eleitoral, a função de corregedor regional eleitoral era prevista para ser exercida pelo terceiro desembargador do Tribunal de Justiça, justamente o que foi substituído pelo juiz federal pela Lei 5.010/66. Todavia, embora, intuitivamente, essa função devesse ser exercida pelo substituído, o juiz federal, não foi esse posicionamento que prevaleceu, talvez em função do desequilíbrio federativo nos TRE.

Assim, na omissão constitucional, 17 (dezessete) tribunais preveem em seus regimentos internos a atribuição da função de corregedor regional eleitoral a desembargador do Tribunal de Justiça, que a acumula com a de vice-presidente e, nas últimas eleições, em apenas 02 (dois) TRE do país a função era exercida por juízes federais. Nem mesmo nos Estados que são sede de TRF se prestigia a magistratura federal na atribuição da função de corregedor regional eleitoral.

II.5. SUBSTITUIÇÃO DA EXPRESSÃO “JUÍZES DE DIREITO” POR “JUÍZES ELEITORAIS” NO *CAPUT* E NO § 1º DO ARTIGO 121

O Senador Pedro Taques, na exposição de motivos da PEC 31/2013, sustenta a necessidade de correção da expressão “juízes de direito”, prevista no artigo 121 da Constituição Federal, para “juízes eleitorais”. Segundo o senador, “o art. 118 da Lei Maior, ao arrolar os órgãos da Justiça Eleitoral, fala em *juízes eleitorais* enquanto o art. 121 utiliza a expressão *juízes de direito* para se referir aos órgãos eleitorais de primeiro grau, o que não nos parece adequado”.

Com efeito, como a Justiça Eleitoral não possui quadro próprio de magistrados, a função jurisdicional é exercida por juízes das Justiças Comuns, federal ou estadual. No entanto, como a Justiça Eleitoral é um ramo especializado da Justiça da União, é realmente impróprio designar o magistrado que nela atua de juiz de direito, porque de fato, ainda que a função eleitoral esteja sendo exercida por juiz originário da Justiça Estadual, este atua como juiz da União e, portanto, como juiz eleitoral, remunerado pela União e julgado pela Justiça Federal no caso de crime cometido no exercício da função eleitoral.



A propósito, ressalvado o Código Eleitoral, veiculado antes da recriação da Justiça Federal, toda a legislação eleitoral (Lei Complementar nº 64/90, Lei nº 9.096/95, Lei nº 9.504/97), além das Resoluções do TSE, sempre se referem à figura do juiz eleitoral – e não do juiz de direito – quando tratam do magistrado que atua na primeira instância da Justiça Eleitoral.

III. RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO E COINCIDÊNCIA DE MANDATOS

A demanda processual da Justiça Eleitoral é fortemente influenciada pela sazonalidade característica dos mandatos eletivos e, portanto, dos pleitos eleitorais. Assim, embora o volume de serviço na Justiça Eleitoral não seja propriamente elevado em alguns tribunais, esse contexto não se repete nos períodos eleitorais, quando se exige invariavelmente uma intensa mobilização de juízes e servidores a fim de cumprir os prazos exíguos para julgamento dos registros de candidatura, de julgar com a necessária agilidade os processos relativos a propaganda e as prestações de contas, assim como de concluir com a devida celeridade as investigações judiciais eleitorais, as representações da Lei nº 9.504/97 e as impugnações às diplomações e aos mandatos eletivos.

De qualquer forma, não se pode perder de vista que tem sido crescente o nível de judicialização nos processos eleitorais, o que tem, em alguns tribunais, colocado em xeque a efetivação do princípio da razoável do processo e dificultado – eventualmente, até mesmo inviabilizado – o cumprimento dos prazos para julgamento de demanda próprias do período eleitoral.

Por isso mesmo, reforçar o quadro dos TRE contribui para que a Justiça Eleitoral tenha condições de julgar com celeridade os feitos eleitorais, em particular nos períodos de natural elevação da demanda processual. E, se isso não bastasse, esse reforço na capacidade de julgamento constitui um importante passo para estruturar a Justiça Eleitoral de forma a absorver o natural aumento de demanda no caso de eventual modificação da Constituição Federal a fim de estabelecer a coincidência temporal para todos os mandatos eletivos, o que reduziria drasticamente os custos estatais com a administração de eleições.

IV. CUSTOS

A aprovação da PEC 31/2013 implicará um incremento de despesa pouco expressivo com o pagamento de pessoal, de exatos R\$ 12.155,36 mensais por cada um dos 27 TRE (retribuição pelo exercício da função eleitoral a 02 (dois) membros, por 08 (oito) sessões, observado o valor unitário de R\$ 759,71 por sessão para cada membro). Como a Justiça Eleitoral tem hoje uma estrutura consolidada de servidores, não será necessária a criação de cargos de apoio, sendo bastante uma reestruturação das assessorias dos membros.



V. CONCLUSÃO

Em resumo, a AJUFE entende que a PEC 31/2013 contribui para o aprimoramento do Estado Democrático de Direito, pelo que espera que seja aprovada pelo Congresso Nacional.

NINO OLIVEIRA TOLDO
Presidente

MARCO BRUNO MIRANDA CLEMENTINO
Vice-Presidente (5ª Região)
Presidente da Comissão de Direito Eleitoral



SENADO FEDERAL
Presidência

Brasília, 28 de abril de 2015.

- **DOCUMENTO S/N.**
- **ORIGEM:** Associação dos Juizes Federais do Brasil - AJUFE

A Sua Senhoria o Senhor
LUIZ FERNANDO BANDEIRA DE MELLO FILHO
Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal

Encaminho a Vossa Senhoria o expediente em epígrafe, para conhecimento e adoção das providências cabíveis, nos termos da manifestação dos membros da Associação dos Juizes Federais do Brasil - AJUFE, mediante a qual apresentam propostas à PEC 31/2013 que visa modificar os artigos 119, 120 e 121, da Constituição Federal, que estabelece critérios na forma de escolha dos membros dos tribunais eleitorais.

VINICIUS LAGES
Chefe de Gabinete

Regislete de Moraes Silva
Matrícula n.º 287391
ATRSGM-Assessoria Técnica da SGM
29/04/2015 às
16:20

SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

Brasília, 26 de maio de 2015

Senhor Nino Oliveira Toldo, Presidente da Associação
dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE,

Em atenção à Nota Técnica N° 07/2013, de Vossa
Senhoria, encaminhado a esta Secretaria-Geral pela Presidência do
Senado, informo que a referida manifestação foi encaminhada à
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal
para ser juntada ao processado da PEC nº 31, de 2013, que
"Modifica os arts. 119, 120 e 121 da Constituição Federal, para
proceder a alterações na forma de escolha dos membros dos
tribunais eleitorais, e dá outras providências", que se encontra
atualmente naquele órgão.

Atenciosamente,



Luiz Fernando Bandeira de Mello
Secretário-Geral da Mesa