

Críticas à exiguidade dos prazos processuais eleitorais

Criticism on expiry of electoral procedural deadlines

Reginaldo Gonçalves Gomes

Doutorando em Direito Processual pela Universidade Católica de Minas Gerais. Mestre em Direito pela Universidade de Itaúna/MG (2014). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito Sete Lagoas/MG (1999), licenciado em Letras pela Faculdade de Letras da UFMG (1992). Pós-graduação em Ciências Penais pela Fundação Ministério Público de Minas Gerais; Pós-graduação em Processo: Grandes Transformações pela Universidade de Santa Catarina em parceria com curso LFG; Pós-graduação em Direito Público pela Universidade Anhanguera em parceria com curso LFG. Membro de diversas comissões de processos administrativos disciplinares; Servidor Público Federal, lotado no Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Assessor Jurídico de Juiz Federal Membro do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. regisgomes@yahoo.com.br

Resumo: Este artigo tem o objetivo de analisar os prazos processuais previstos na Legislação Eleitoral em cotejo com os princípios do contraditório e da ampla defesa. Argumenta-se que os prazos na Justiça Eleitoral afrontam os princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que a celeridade no julgamento das ações eleitorais subtrai das partes tempo necessário para preparar o ajuizamento de ação, de contestar e interpor recurso. Para tanto, será analisada a legislação eleitoral e abordada da doutrina em relação ao tema, utilizando-se como marco teórico o modelo constitucional de processo.

Palavras-chave: Processo. Recurso. Ampla Defesa. Ações Eleitorais. Prazos Processuais.

Abstract: This article has the aim of analyzing the procedural deadlines provided for in the Electoral Legislation considering the principles of adversarial and full defense. It is argued that time limits in the Electoral Court is contrary to the principles of adversarial and full defense, since the celerity in the judgment of the electoral actions takes out the parties time necessary to prepare the filing of lawsuit, to contest and to file an appeal. To do so, we will analyze the electoral legislation and approach of the doctrine in relation to the theme, using as theoretical framework the constitutional model of the process.

Keywords: Process. Appeal. Full Defense. Electoral Class Actions. Procedural deadlines.

Introdução

O Direito Eleitoral é um dos ramos do Direito que dispõe de uma justiça especializada, a Justiça Eleitoral, para realizar e fiscalizar as eleições e, ainda, processar e julgar crimes e ilícitos eleitorais que surgirem em decorrências dessas eleições.

Em 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil faz renascer a Justiça Eleitoral como órgão do Poder Judiciário, com função jurisdicional, administrativa, consultiva e normativa. No ano de 1989, realiza-se a primeira eleição presidencial após a ditadura militar, sob a égide de uma Justiça Eleitoral autônoma e independente. É a partir de 1988 que as decisões da Justiça Eleitoral passam a ter relevância para a sociedade, uma vez que as ações eleitorais visam à cassação de registro/diploma/mandato.

Nesse ponto, pode-se identificar, por exemplo, resoluções, com força de lei, que tratam de prazos processuais e até criam ações em afronta ao devido processo legal, contraditório e à ampla defesa, princípios previstos na Constituição Federal.

Assim, neste artigo, serão tratados os prazos processuais previstos na legislação eleitoral sob o enfoque dos princípios do contraditório e da ampla defesa. E, ainda, defender-se-á que a celeridade, também, prevista na Constituição Federal, não pode empecer a observância daqueles princípios, que são sustentáculos do processo, portanto, princípios processuais inarredáveis e que o princípio da celeridade é informador do processo e não constituinte do processo. Como teoria norteadora do presente artigo, ancorar-se-á nas conclusões de Fernando Horta Tavares que afirma que a “celeridade de tramitação deve ser aplicada em estrita complementariedade” com os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Portanto, será utilizado o modelo constitucional do processo (DIAS, 2015) para nortear a pesquisa e as técnicas de procedimentos serão: o estudo crítico do processo constitucional; a análise do ordenamento jurídico e jurisprudência.

1 A dicotomia entre o princípio da celeridade, o princípio do contraditório e o da ampla defesa

O princípio da celeridade ou duração razoável do processo foi erigido a cânone constitucional, como se vê do art. 5º, inciso LXXVIII, que dispõe: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

O processo eleitoral é dinâmico e tem prazo legal para iniciar e terminar. Vigê no direito eleitoral, portanto, o princípio da celeridade processual que visa à efetiva prestação jurisdicional. Daí decorre, também, o princípio da eventualidade ou preclusão cujo pressuposto é que cada ato processual deva ser realizado na fase própria, com exceção da matéria constitucional que não se sujeite à preclusão.

José Carlos Pimenta (2002, p. 111) assevera:

As eleições para o provimento de todo e qualquer mandato eletivo, nos municípios, nos Estados, no Distrito Federal e na União Federal, transcorrem segundo calendário eleitoral específico, editado pelo Tribunal Superior Eleitoral (art. 23, IX, XVIII, do Código Eleitoral), abrangendo as fases do lançamento de candidaturas e de seu registro, de propaganda política, de votação, de apuração, tendo a diplomação como epílogo.

Daí a necessidade de rígida observância do tempo estabelecido para o desenvolvimento de cada uma daquelas etapas, nos prazos previstos em lei, porque logo em seguida à diplomação sobrevem a posse dos eleitos.

E Torquato Jardim, citado por José Carlos Pimenta (2002, p. 111-112), afirma que a celeridade se faz necessária para que os conflitos sejam julgados de forma a evitar danos à campanha eleitoral.

No entanto, o princípio da celeridade não pode aviltar os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º inciso LV da CR/1988, pois são garantias constitucionais inerentes a todo processo judicial e administrativo.

Aqui, deve-se gizar que o princípio em questão não é princípio informativo do processo, mas sim princípio orientador da atividade jurisdicional ou do procedimento, como assevera Fernando Horta Tavares (2006, p. 223):

O novo princípio de direito fundamental da Duração Razoável do Procedimento (e não do processo) e da Celeridade de Tramitação deve ser aplicado em estrita complementariedade com os demais princípios regentes da processualidade, isto é, Isonomia, Contraditório e Ampla Defesa, de modo a se dar uma interpretação sistêmica a este novo direito-garantia, também de índole fundamental, como os demais.

O processo não é mensurável, mas sim o procedimento. O processo, aqui entendido como “instituição constitucionalizante e constitucionalizada e fundadora do *status* democrático,” não se mede pelo tempo (LEAL, 2016, p. 180).

Por outro lado, dada a especificidade dos direitos tutelados pelo Direito Eleitoral, encontra-se um dilema, pois, ao mesmo tempo que se devem observar os princípios da ampla defesa e do contraditório, é necessário evitar que haja perda do objeto, uma vez que o mandato dura 04 anos e após esse prazo não se justifica um provimento jurisdicional, a não ser para aplicar multa, ou mesmo para reconhecer a inocência do candidato. Esse dilema deve ser solucionado sempre de forma a dar observância ao princípio do devido processo constitucional (TAVARES, 2006, p. 223).

De toda forma, os princípios instituintes do processo, mormente o do contraditório e da ampla defesa, são de observância obrigatória, tanto mais porque estes princípios são informadores do processo judicial e o da celeri-

dade é apenas um princípio orientador da atividade jurisdicional, como já asseverado.

Vale citar a lição de Rosemiro Pereira Leal (2016, p. 179):

A novidade constitucional da “razoável duração do processo” (art. 5º, LXXVIII, CB/88) agregada aos “meios que garantam a celeridade de sua tramitação”, se não compreendida aos moldes teóricos (paradigma) de status democrático no sentido neoinstitucionalista (locus jurídico-discursivo por uma lexis persuasiva processualmente ofertada), cria óbices (exceções soberanas) a interditarem os direitos ali colocados fundamentais. É que, por ensino Fazzalariano, processo, em sendo espécie de procedimento em contraditório, não pode subordinar-se a “meios” ou “celeridade” impeditivos do exercício da cognitio como topologia (não tópica) coetânea a uma ratio contraditorial (técnico-intelectiva) pela sequência de atos jurídicos, compositiva da estrutura do procedimento, que estabeleça uma relação espaço-temporal hábil a assegurar uma linearidade ou justaposição trifásica (postulatória-isntrutória-decisória) ilustrativa e definidora da causa petendi entendida na concepção publicística da ordo judiciorum advinda do encerramento do ciclo histórico do direito formular nos primeiros séculos da era cristã.

É certo que a redução do tempo da prestação jurisdicional, introduzida pela Emenda Constitucional nº 45, à CR/88 - inciso LXXVIII, ao art. 5º, CR/88 - assegura a todos os litigantes, no âmbito judicial ou administrativo, a garantia da razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Não se deve, então, confundir o princípio da celeridade, que é direito fundamental, com os princípios basilares do processo que sobrepõem àquele.

Diante do rol de direitos fundamentais, previstos na Constituição Federal, Edilene Lobo (LOBO, 2010, p. 98 e 100) alerta para a “síndrome da celeridade e entende que não é possível “enquadrar a celeridade como princípio diretivo do processo jurisdicional eleitoral, na medida em que sua aplicação tem servido à redução da cognição.” Ainda, acentua a referida autora (2010, p. 97) que:

Nesse passo, não se podem defender a aceleração dos prazos para oferta de contestação e manejo de recurso e a execução imediata de decisões no processo eleitoral como corolários da celeridade. Essa concepção afasta do interessado a garantia do discurso científico pelo contraditório e do acesso ao duplo grau de jurisdição como desdobramento da ampla defesa (TEIXEIRA, 2009). E mitigando-os, o resultado não encontra validade no sistema processual constitucional. Doutra banda, como tais limitações de fala e de participação dirigem-se apenas às partes, ferem a isonomia e a simétrica paridade, porque conferem ao Estado-Juiz posição superior e desigual na atuação processual. Ou seja, não há comparção (NUNES, 2008), mas o jugo e a imposição que levam ao desequilíbrio processual. Assim, não podem ser enquadrados como referentes lógicos do processo jurisdicional.

De fato, tem razão a autora, pois estipular prazo certo para a cognição processual é relativizar princípios reitores do processo.

Assim, o prazo de um ano, previsto na Lei n. 9.504/1997 destinado à tramitação do processo no âmbito eleitoral, em todas as instâncias, é prejudicial à observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório. De toda forma, em regra, os tribunais não cumprem esse prazo em razão do número excessivo de processos judiciais.

Mais interessante, ainda, é o projeto de lei do Senado de n. 384, de 2013, apresentado pelo Senador Ruben Figueiró, que prevê o absurdo prazo

de 60 dias para tramitação das ações judiciais eleitorais em cada instância. Pode-se dizer que esse prazo mínimo sequer daria para instruir o processo de forma segura e com observância do contraditório e da ampla defesa. Entretanto, esse projeto está tramitando no Senado. Isso prova mais uma vez o desconhecimento da realidade da Justiça Eleitoral e, ainda, o desconhecimento da atividade jurisdicional desta Justiça, pois para muitos leigos a Justiça Eleitoral sequer exerce jurisdição.

Vê-se, ainda, que o entendimento de processo como procedimento em contraditório, conforme teoria de Fazzallari (2006), está longe de ser compreendido e alçado ao *status* constitucional. O processo no Estado Democrático de Direito não pode ceder espaço para celeridade em nome de uma justiça cega, que prima pelos fins, não importando os meios. Não se deve esquecer que uma instrução processual calcada nos princípios da ampla defesa e do contraditório é mais justa do que aquela em que todos os meios de defesa do acusado foram relegados.

O provimento final, nesse ponto, não é legítimo. A participação de todos os interessados na construção do provimento final deve ser efetiva de modo a abarcar todos os anseios das partes em litígio. A pressa, a precipitação não coaduna com a observância dos amplos meios de defesa e do contraditório no processo.

Ada Pellegrini Grinover, *et al* (2003, p. 285), afirma que a sentença se faz por meio do “desenvolvimento da relação jurídica processual.” Portanto, para essa autora, o juiz é autoridade que dará sentidos aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Portanto, a autoridade é quem dirá se o procedimento deve ser célere ou não.

Quer se entenda o processo como relação jurídica, quer se entenda o processo como situação jurídica, e, ainda, como processo em procedimento em contraditório (FAZZALARI, 2006), é certo que a ampla defesa e o contraditório devem estar presentes sempre de modo a garantir um provimento final construído entre as partes e não imposto pelo magistrado.

A celeridade não se coaduna com um processo pós-moderno sob à égide dos princípios do contraditório, da ampla defesa e isonomia. Assim, a observância do princípio da celeridade levada às últimas conseqüências sepulta em definitivo as garantias constitucionais do processo. Vicente de Paula Maciel Júnior (2006, p. 171) assim se posiciona acerca dessas garantias:

Se a parte não pode ter excluído de apreciação pelo Poder Judiciário a lesão ou ameaça a direito e a parte não quer o acordo, não há fundamento infraconstitucional que supere o direito constitucional de a parte demandar e defender em juízo seus interesses. As razões de simplificação, de redução da massa de processos, de liberação das vias judiciárias, podem ser razões práticas úteis para orientar uma racionalização do procedimento, uma política legislativa, mas não pode ser uma justificativa para sepultar as garantias constitucionais do processo e a ideia principal que interessa, que é o julgamento do mérito do processo.

O processo é independente e garantidor de direitos coletivos e individuais, portanto, não pode, também, depender do tempo cronológico. Os homens sabem que o tempo passa de uma forma ou de outra. Assim, a supressão de direitos em decorrência da celeridade não é o caminho a seguir. Devem-se encontrar outros caminhos de modo a ter julgamentos com duração razoável sem que com isso se sacrifiquem direitos fundamentais. Para Fernando Horta Tavares (2006, p. 217):

Responsabilizar o tempo por danos soa como uma evasiva mítica, sendo inevitável questionar-se sobre o quê ou quem se esconde, ou o quê se quer proteger ou poupar para justificar a inaplicabilidade do denominado “direito à tempestividade da resposta jurisdicional”, na versão de Marinoni (em artigo pu-

blicado em página eletrônica do autor, intitulado “O custo e o tempo do processo civil brasileiro”).

Não se deve culpar o tempo em razão da longa duração do processo, mas sim estabelecer isonomia no cumprimento dos prazos entre todos aqueles que praticam atos decisórios ou não no processo.

Fernando Horta Tavares (2006, p. 223) trata bem a questão ao acentuar que:

Por fim, a almejada celeridade de tramitação em tempo adequado passa, simplesmente, pelo aspecto da estrita legalidade dos próprios Códigos de Processo, isto é, a Administração Judiciária deve, como as demais pessoas a ela equiparadas pelo Princípio da Isonomia, cumprir e praticar os atos processuais segundo a moldura definida pela norma procedimental, expungindo-se do ordenamento jurídico brasileiro, por incompatíveis com os princípios constitucionais do Processo, os prazos diferenciados para a Fazenda Pública e os mal denominados “prazos impróprios” para o juiz e seus auxiliares.

Por fim, o princípio da duração razoável do processo perpassa pela reformulação da administração da justiça e não pelo sacrifício do devido processo legal e, ainda, pela observância do princípio da isonomia entre todos participantes do processo, ou seja, autor, réu, auxiliares do juiz, Ministério Público, Juiz (TAVARES, 2006, p. 219).¹

1 “Observe-se que os Códigos de procedimento civil, penal, trabalhista e outras normas infraconstitucionais de natureza procedimental já definem marcos de começo e fim para a prática dos atos a serem observados pelas partes, sujeitos à preclusão. A obediência à legalidade estrita, contudo, inexplicavelmente não ocorre com a atividade desenvolvida pelo Estado-Juiz, não só por que o instituto da preclusão não o alcança, como, a sua vez, recebe justificação da doutrina tradicional que classifica os prazos endereçados ao mesmo Estado-Juiz como “prazos impróprios”, em clara dissonância

É certo que o provimento final com a participação de todos os litigantes em isonomia não poderá ser alcançado com o envilecimento das garantias processuais constitucionais para segundo plano.

2 Legislação eleitoral: um retrocesso processual

A Justiça Eleitoral foi criada primeiramente para realizar eleições e processar julgar crimes eleitorais. Não existia até 1988 nenhuma ação judicial eleitoral com finalidade de cassar registro/diploma/mandato.

Do primeiro Código Eleitoral editado em 1932 pelo Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, até ao atualmente vigente, editado em 15 de julho de 1965, não há nenhuma previsão de ações, somente o recurso contra expedição de diploma que, na verdade, tinha natureza administrativa. É a partir de 1988 que foram editadas a lei complementar n. 64/90 e lei n. 9.504/97 e a criação da ação de impugnação de mandato eletivo prevista no artigo 14, §§ 10 e 11, da Constituição Federal de 1988.

A criação da ação de impugnação de mandato eletivo, ação judicial eleitoral e da representação pela prática de captação ilícita de sufrágio e conduta vedada forma o arcabouço jurídico à disposição dos legitimados para questionar atos ilícitos praticados pelos candidatos.

Hodiernamente, as eleições são regulamentadas por resoluções, pois as normas previstas no Código Eleitoral, e, ainda, nas leis extravagantes, não se aplicam às várias questões surgidas em um mundo moderno, haja

com o Princípio da Isonomia, constante do caput do art. 5º, da Constituição Brasileira, em que se institucionalizou a igualdade de todos perante a lei, não excluindo na escrituração do Princípio a sujeição do próprio Estado, que é pessoa jurídica de direito público e, portanto, como qualquer outro, não autorizado a desrespeitar os prazos criados por lei. Logo, duração razoável indica tramitação ou a prática de atos “delimitada por marcos temporais com começo e fim”, mas esta trilha procedimental deve ser percorrida regularmente (que é a melhor definição técnica para o termo “razoável”, também ligada à racionalidade procedimental) (TAVARES, p. 2019).”

vista a legislação concernente às urnas eletrônicas. Ao editar a cada eleição resoluções, o TSE, não raramente, extrapola os limites do poder regulamentar e cria lei abstrata, como já discorremos nesse artigo.

A verdade é que a legislação eleitoral é uma colcha de retalhos de difícil entendimento e, muitas das vezes, confusa, contraditória e até absurda.

As resoluções editadas a cada eleição trazem mudanças substanciais nos direitos dos interessados.

Os legisladores optaram por “enxertar” a legislação eleitoral ao invés de editar um Código Eleitoral que unifique todas as leis esparsas. Isso não quer dizer que a Justiça Eleitoral possa se arvorar de legislador e expedir resoluções cuja natureza é de lei formal. Nesse passo, Eneida Desiree Salgado (2010, p. 216) aduz que:

A legalidade específica, absoluta ou estrita, alcança determinados ramos do Direito, como o Direito Penal, o Direito Tributário, o Direito Administrativo e o Direito Eleitoral, relacionados intimamente com o núcleo essencial de direitos fundamentais. Nesses casos, a Constituição permite a regulação do exercício dos direitos e a imposições de deveres apenas por lei formal votada pelo Parlamento, com a participação da representação política em um espaço deliberativo plural e público.

O desenvolvimento deste princípio se relaciona diretamente com a competência da Justiça Eleitoral e com sua função na verificação de poderes. As regras do jogo eleitoral, esqueleto do regime democrático, devem necessariamente se originar do Parlamento, e de um Parlamento formado a partir da representação das forças sociais. No Brasil não tem sido assim.

Foram editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelo Tribunal Regional Eleitoral, somente no ano de 2014, em torno de 15 resoluções para disciplinar as eleições. São elas:

Resolução TSE n. 23.390, de 21.05.2013, disciplina o calendário eleitoral – Eleições de 2014; Resolução TSE n. 23.395, de 17.12.2013, dispõe sobre os modelos de lacres para as urnas, etiquetas de segurança e envelopes com lacres de segurança e seu uso nas eleições de 2014; Resolução TSE n. 23.396, de 17.12.2013, dispõe sobre a apuração de crimes eleitorais; Resolução TSE n. 23.397, de 17.12.2013, dispõe sobre a cerimônia de assinatura digital e fiscalização do sistema eletrônico de votação, do registro digital do voto, da votação paralela e dos procedimentos de segurança dos dados dos sistemas eleitorais; Resolução TSE n. 23.398, de 17.12.2013, dispõe sobre representações, reclamações e pedidos de direito de resposta previstos na Lei n. 9.504/97; Resolução TSE n. 23.399, de 17.12.2013, dispõe sobre os atos preparatórios para as eleições de 2014; Resolução TSE n. 23.400, de 17.12.2013, dispõe sobre pesquisas eleitorais para as eleições de 2014; Resolução TSE n. 23.404, de 27.02.2014, dispõe sobre propaganda eleitoral e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas Eleições de 2014; Resolução TSE n. 23.405, de 27.02.2014, dispõe sobre a escolha e o registro de candidaturas nas Eleições de 2014; Resolução TSE n. 23.406, de 27.02.2014, dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas Eleições de 2014; Resolução TREMG n. 930, de 21.11.2013, designa os Juízes Auxiliares para a apreciação das reclamações e representações do art. 96 da Lei n. 9.504/97 nas Eleições de 2014; Resolução TREMG n. 966, de 08.05.2014, define a composição das Mesas Receptoras de Votos, de Justificativas e de Votos dos Eleitores em Trânsito nas Eleições Gerais de 2014; Resolução TREMG n. 967, de 22.05.2014, dispõe sobre os procedimentos administrativos referentes ao controle de arrecadação e aplicação de recursos de campanha e da prestação de contas dos partidos, candidatos e comitês financeiros nas eleições de 2014; Resolução TREMG n. 972, de 09.06.2014, fixa prazos e procedimentos para a agregação temporária de seções nas eleições gerais de 2014; Resolução TREMG n. 974, de 18.06.2014,

dispõe sobre o exercício do poder de polícia na fiscalização da propaganda eleitoral e sobre o sistema de Denúncia “On Line” nas eleições gerais.

Não somente o Tribunal Superior Eleitoral expede resoluções para disciplinar/regulamentar as eleições, mas também os Tribunais Regionais as expedem sob o pretexto de regulamentar as eleições no âmbito regional.

Algumas resoluções inovam no mundo jurídico, tal como a que previu a nomeação de advogado e contador na prestação de contas – art. 33, §4º da Resolução TSE n. 23.406/2014. Nesse ponto, há um ativismo judicial exacerbado a ponto de a função jurisdicional exercer a competência reservada à função legislativa (ABBOUD, 2016, p. 707). Segundo José Alfredo de Oliveira Baracho (1984, p. 65), “A função jurisdicional surge para aplicação ou interpretação da lei. [...]”

Ronaldo Brêtas de Carvalho Dias (2015, p. 28) ao tratar das funções do Estado acentua que:

a função jurisdicional permite ao Estado, quando provocado pronunciar o direito de forma imperativa e em posição imparcial, tendo por base um processo legal e previamente organizado, segundo o ordenamento jurídico constituído pelas normas constitucionais e infraconstitucionais que o Estado edita, nas situações concretas da vida social em que essas normas são descumpridas.

Acrescente-se, ainda, que algumas das resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral repetem dispositivos da lei eleitoral, regulamentando inclusive crimes. Imagine se o Executivo Federal tivesse de regulamentar por Decreto o Código Penal, as leis penais extravagantes?

A questão mereceu de Eneida Desiree Salgado (2010, p. 25-26) a seguinte reflexão:

No Brasil, desde sempre, as regras eleitorais se sucedem rapidamente, sendo alteradas em larga ou pequena escala, em

mudanças constantes, sem sistematização, sem coerência. Há muito se discute sobre uma consolidação das leis eleitorais, sem sucesso. A previsão constitucional de lei complementar sobre a organização e competência da Justiça Eleitoral foi precariamente suprida pela recepção do Código Eleitoral, Lei n. 4.737/65. Esse diploma normativo, que passou pela promulgação de três textos constitucionais, está ainda em vigor, parcialmente como lei complementar, parcialmente como lei ordinária, com alguns dispositivos expressamente revogados e outros cuja aplicação está afastada em face do dispositivo legal posterior em sentido contrário.

As “leis do ano”, elaboradas para regulamentar uma eleição específica – como as leis n. 7.773/89, n. 8.214/91, n. 8.713/93, n. 9.100/95 -, deram lugar à Lei n. 9.504/97, Lei das Eleições, que pretendia dar uma sustentação normativa estável às disputas eleitorais. Essa lei, no entanto, foi alterada pelas leis n. 9.840/99, n. 10.408/02, n. 10.740/03, n. 11.300/06 e n. 12.034/09. E mais, interpretada e estendida pelas “resoluções” do Tribunal Superior Eleitoral que, com o pretexto de adaptar a lei à eleição em disputa, acabam por inovar na ordem jurídica, impondo obrigações e restringindo direitos.

Eneida Desiree Salgado (2010, p. 221) conclui pela incompetência da Justiça Eleitoral para exercer o poder regulamentar, pois a Constituição Federal optou em matéria eleitoral pela estrita legalidade.

Desse modo, Eneida Desiree Salgado (2010, p. 217) afirma que “A Justiça Eleitoral, com a conveniência do Supremo Tribunal Federal ou a partir do seu impulso, inova em matéria eleitoral, a partir de uma autor-reconhecida competência normativa.” Prossegue a autora (2010, p. 236) afirmando que o regulamento não pode ir além do que ficou estabelecido na lei.

As regras processuais são praticamente inexistentes no Código Eleitoral e nas leis eleitorais extravagantes, o que causa grande insegurança, pois ao utilizar o Código de Processo Civil o julgador escolhe as regras que quer usar. Isso traz grandes transtornos à defesa.

Já é hora do Congresso sistematizar toda a legislação eleitoral em um Código Eleitoral para dar segurança jurídica aos jurisdicionados e, também, para permitir aos interessados o exercício da ampla defesa e do contraditório. No Direito Eleitoral, os jurisdicionados esperam a tão almejada segurança jurídica tão combatida na Justiça Eleitoral.

Como já dito, a Constituição Federal deveria prever somente uma ação eleitoral – ação de impugnação de mandato – sem que trate dos casos para os quais ela será ajuizada. A Constituição não deve ser usada para tecer minúcias sobre determinado instituto. Isso deve ser deixado para lei complementar e/ou lei ordinária.

Essa lei ordinária/complementar deverá unificar todos os fatos elencados na Lei n. 9.504/97 e Lei Complementar n. 64/90. Sendo lei ordinária/complementar, o legislador poderá acrescentar ou retirar fatos. Isso dará maior liberdade ao legislador para sancionar quaisquer fatos que possam afetar o equilíbrio entre os candidatos.

Deverá haver previsão também de normas processuais coletivas de forma a integrar o Direito Eleitoral ao ordenamento jurídico, pois ele não é uma ilha, já que o processo civil e o processo penal são utilizados no julgamento das ações cível-eleitorais e penais, respectivamente.

Somente com tais mudanças será possível assegurar aos interessados difusos o exercício da democracia em um Estado Democrático de Direito.

Apesar de expedir tantas resoluções tratando de tantos temas, nenhuma dessas resoluções tem finalidade de ampliar o prazo das partes para defesa, incluindo aí o prazo para interposição de recurso, sendo certo que o recurso é uma “garantia fundamental da ampla defesa” (DIAS, *et al*, 2016, p. 187). Muitas dessas resoluções, ao contrário, conspurcam direitos fundamentais conquistados a duras penas pela sociedade.

3 Prazos exíguos para interposição de recurso eleitoral na justiça eleitoral

Outra questão que atenta contra o princípio da ampla defesa e do contraditório é a exiguidade para recorrer nas ações eleitorais. Os prazos para recorrer são de 24 horas e três dias nas ações cíveis de 10 dias nas ações criminais. É humanamente impossível preparar um recurso no prazo de 24 horas ou três dias ou 10 dias, no caso do processo criminal.

Ronaldo Brêtas de Carvalho Dias, *et al* (2016, p. 187), ao discorrer sobre a questão aduz que observância de uma prestação jurisdicional célere não implica em sobrepujar garantias processuais constitucionais.

Em nome da celeridade, a Lei n. 9.504/97 prevê prazos de 24 horas para representação por propaganda eleitoral e de três dias para representação por captação ilícita de votos e condutas vedadas. Por sua vez, a Lei Complementar n. 64/90, igualmente, prevê prazos de três dias para interposição de recurso na ação de investigação judicial eleitoral – AIJE - e ação de impugnação de mandato eletivo – AIME.

Prazo exíguo para interposição de recurso significa afastar a garantia processual da ampla defesa. Nesse ponto, vale a lição de Ronaldo Brêtas de Carvalho Dias (2015, p. 211) que assevera que:

É preciso que haja um tempo procedimental adequado, a fim de que possam se efetivados os devidos accertamentos das relações de direito e de fato controvertidas ou conflituosas entre os envolvidos, sob a reconstrução cognitiva do caso concreto, por meio da moderna e inafastável estrutura normativa (devido processo legal) e dialética (em contraditório) do processo, não havendo outro modo substitutivo racional e democrático de fazê-lo. O que deve ser combatida é a demora exagerada ou excessivamente longa da atividade jurisdicional, a fim de que as partes recebam pronunciamento decisório conclusivo em prazo razoável.

O Código Eleitoral ainda prevê uma regra geral para interposição de recursos no prazo de três dias. Há autores que entendem que esse prazo de três dias para interposição de recurso eleitoral nas ações eleitorais traz algum benefício para as partes. Assim, afirma Joel José Cândido (2005, p. 228):

Outro dispositivo importante em matéria de recursos eleitorais é o que estabelece em três dias o prazo para a interposição de qualquer recurso para o qual não haja indicação de prazo diverso (CE, art. 258). O dispositivo uniformiza muitos recursos no que se refere ao prazo, além de manter coerência com diversos outros institutos eleitorais que garantem sua celeridade. O Direito Eleitoral tem prestação jurisdicional rápida, como é de sua natureza, com enormes benefícios para as partes e para os próprios órgãos judiciários dela encarregados.

Há de se discordar dessa visão, pois o fato de o prazo ser exíguo para a parte não implica dizer que o julgamento ocorrerá em prazo célere como quer acreditar o autor. Não se pode perder de vista que, embora o juiz eleitoral deva julgar nos prazos fixados na lei, ele não o faz. Processos ficam entulhados nos gabinetes à espera de uma sentença por meses, enquanto o advogado tem de se desdobrar para preparar um recurso em um exíguo prazo de três dias.

Com efeito, os prazos processuais não devem ser elasticizados em nome do princípio da ampla defesa de forma a ser impossível se chegar a um provimento final. Todavia, o contrário é verdadeiro, pois não se pode em nome da celeridade subtrair das partes o direito de defesa. Rosemiro Pereira Leal (2014, p. 100) ao abordar a questão acentua:

O princípio da ampla defesa é coextenso aos do contraditório e isonomia porque a amplitude da defesa se faz nos limites tempo-

rais do procedimento em contraditório. A amplitude da defesa não supõe infinitude de produção da defesa a qualquer tempo, porém, que esta se produza pelos meios e elementos totais de alegações e provas no tempo processual oportunizado pela lei. Há de ser ampla, porque não pode ser estreitada (comprimida) pela sumarização do tempo a tal ponto de excluir a liberdade de reflexão cômoda dos aspectos fundamentais de sua produção eficiente. É por isso que, a pretexto de celeridade processual ou efetividade do processo, não se pode, de modo obcecado, suprimindo deficiências de um Estado já anacrônico e jurisdicionalmente inviável, sacrificar o tempo da ampla defesa que supõe a oportunidade de exaurimento das articulações de direito e produção de prova.

A tutela jurisdicional efetiva somente se perfaz se colocar à disposição dos cidadãos/partes meios hábeis para que possam se insurgir contra decisões que entende não amparada pelo Direito. Portanto, segundo Luiz Guilherme Marinoni (2007, p. 474), somente com a efetividade do acesso à justiça pode-se assegurar a democracia.

Não basta, desse modo, o cidadão ingressar em juízo de 1º grau, pois tem direito de recorrer de uma decisão desfavorável, em decorrência do direito ao duplo grau de jurisdição. Sem adentrar na discussão da existência ou não do princípio do duplo grau de jurisdição, tem-se que a Constituição Federal ao criar Tribunais de segunda e Tribunais Superiores não deixa dúvida que o cidadão tem de direito de pedir ao Tribunal superior o reexame de sua causa. Com relação ao direito ao reexame do mérito processual, Fredie Didier Jr. e Leonardo José Carneiro da Cunha (2016, p. 27) asseveram que o princípio do duplo grau de jurisdição é identificado na Constituição a partir da “organização hierarquizada” e a previsão de existência de “vários tribunais.”

Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart (2004, p. 543) afirmam:

Como se sabe, a idéia que subjaz à noção de duplo grau de jurisdição impõe que qualquer decisão judicial, da qual possa resultar algum prejuízo jurídico para alguém, admita revisão judicial por outro órgão pertencente também ao Poder Judiciário (não necessariamente por órgão de maior hierarquia em relação àquele que proferiu, inicialmente, a decisão).

Assim, somente se efetiva a observância aos princípios do duplo grau de jurisdição, contraditório, devido processo legal e da ampla defesa, se houver um prazo razoável para interposição de recurso, concedendo às partes tempo para refletir e encontrar os meios jurídicos para se insurgir contra uma decisão desfavorável.

Conclusão

É sabido que a Justiça Eleitoral é célere no julgamento das ações eleitorais. Todavia, esquece-se de que essa celeridade tem custado muito às partes. Os prazos exíguos para propositura de ação estão em dissonância com os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. A ofensa a esses princípios é patente, uma vez que esses prazos não permitem às partes realizar um trabalho sério e de profundidade jurídica, como se exige na preparação de uma petição para propositura de uma ação, para contestar ou para recorrer. A celeridade não pode ser empeco para que se possa dar observância aos direitos fundamentais de petição e ação de forma a solapar as garantias constitucionais.

Por fim, impende asseverar que a legislação eleitoral tem sido um grande obstáculo à implementação dos cânones constitucionais, na medida em que subtrai das partes direitos garantias fundamentais, sem as quais as partes não podem litigar de forma responsável, com argumentos de densa significação jurídica e, ainda, em nome da celeridade há óbice à

realização da prova para a defesa de direitos ou mesmo para a comprovação de ilícitos eleitorais.

Referências

- ABBOUD, Georges. *Processo constitucional brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- BARACHO, José Alfredo e Oliveira. *Processo constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- BRASIL. *Constituição da República Federal do Brasil*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 fev. 2016.
- BRASIL. *Lei Complementar n. 64/90, estabelece, de acordo com o art. 14, §9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazo de cessação, e determinar outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 22 fev 2016.
- BRASIL. *Lei n. 9.504/1997, acrescentada pela Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, estabelece normas para eleições*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em: 17 fev 2016.
- BRÊTAS, Ronaldo de Carvalho Dias. *Processo constitucional e estado democrático de direito*. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.
- CANDIDO, Joel José. *Direito eleitoral brasileiro*. 11. Ed. Bauru, São Paulo: EdiPRO, 2005.
- DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho; SOARES, Carlos Henrique; BRÊTAS, Suzana Oliveira Marques; DIAS, Renato José Barbosa; BRÊTAS, Yvonne Mól. *Estudo sistemático do NCP (Com as alterações introduzidas pela Lei n. 13.256, de 4/2/2016)*. 2. edição. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.
- DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. *Processo constitucional e estado democrático de direito*. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.
- DIDIER JR., Fredie e Leonardo José Carneiro da Cunha. *Curso de Direito Processual Civil: Meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais*. v. 3. 5. Ed. Salvador, Bahia: Jus Podivm.
- FAZZALARI, Elio. *Instituições de direito processual*. Tradução da 8. ed. Tradução de Elaine Nassif. Campinas: Bookseller, 2006.

- GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo e DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.
- LEAL, Rosemiro Pereira. *Teoria geral do processo: primeiros estudos*. 12. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- LEAL, Rosemiro Pereira. *Teoria geral do processo: primeiros estudos*. 13. ed. Belo Horizonte, Fórum, 2016.
- LOBO, Edilene. *A inclusão do cidadão no processo eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- MACIEL JUNIOR, Vicente de Paula. *Teoria das ações coletivas: ações coletivas como ações temáticas*. São Paulo: LTR, 2006.
- MARINONI, Luiz Guilherme e ARENHART, Sergio Cruz. *Manual do processo de conhecimento*. 3. ed., rev.atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria geral do processo*. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- PIMENTA, José Carlos. *Processo eleitoral e controle jurisdicional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- TAVARES, Fernando Horta. Tempo e processo. In: GALUPPO, Marcelo Campos (Org.). *O Brasil que queremos: reflexões sobre o Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2006.

▼ recebido em 13 jul. 2017 / aprovado em 18 dez. 2017

Para referenciar este texto:

GOMES, Reginaldo Gonçalves. Críticas à exiguidade dos prazos processuais eleitorais. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 371-391, 2017.

