



ISSN 1414-7866
(versão impressa)

ISSN 2448-3605
(versão on-line)

v.14 n. 4 2025
tre-pr nusp/ufpr
ninc/ufprnpspb
/ppgcp/unicentro-pr

PARANÁ ELEITORAL

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política



ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política



tre-pr nusp/ufpr ninc/ufpr
npspb/ppgcp/unicentro-pr

v.14 n.4 2025

Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Escola Judiciária Eleitoral.
Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira;
Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR –
v.14 n.3. (2025) -. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 2025.

Quadrimestral

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão *on-line*)

Título anterior: Paraná Eleitoral n.1 (1986) n.74 (2010)

1. Direito Eleitoral 2.Ciência Política

I. Paraná. Tribunal Regional Eleitoral do. II. Escola Judiciária
Eleitoral do Paraná III. Núcleo de Pesquisa Sociologia Política
Brasileira - UFPR

CDD 342.2805

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 (versão impressa)

ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

A missão do periódico é estabelecer um contato efetivo entre a área de Ciência Política e de Direito Eleitoral, publicando a contribuição de cientistas políticos e juristas no campo eleitoral. Reformas institucionais e constitucionais, teoria e organização dos partidos políticos, demografia eleitoral, campanhas políticas, sistemas de votação, discussões jurídicas referentes à legislação eleitoral, direito político comparado, eleições legislativas e sociografia de elites políticas são alguns dos temas que Paraná Eleitoral trata, além de outros assuntos afins vinculados à temática e próprios tanto do direito eleitoral como da ciência política.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná

Seção De Produção Científica, Ações Acadêmicas E Socioculturais

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR

Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira – UFPR

Programa de Pós-Graduação Em Ciência Política – UFPR

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE DO PARANÁ (UNICENTRO)

Departamento de Geografia – UNICENTRO – Guarapuava

Departamento de Geografia – UNICENTRO – Irati

Programa de Pós-Graduação em Geografia – UNICENTRO - Guarapuava

Presidente do TRE-PR e Diretor da EJE/PR:

Desembargador Sigurd Roberto Bengtsson

Vice-Presidente e Corregedor:

Desembargador Luiz Osorio Moraes Panza

Diretor Executivo da EJE/PR:

Desembargador Osvaldo Canela Júnior

Coordenador Executivo da EJE/PR:

Bacharel Domicio Prates Ribeiro Filho

Direção Geral:

Solange Maria Vieira

Editores:

Coordenador editorial: Desembargador Osvaldo Canela Júnior

Editora chefe: Professora Doutora Mary Natsue Ogawa –Ciência Política

(EJE/PR, UNINTER)

Editor honorário: Bacharel Fernando José dos Santos – Direito (TRE/PR)

Editor associado: Professor Doutor Adriano Codato –Ciência Política (UFPR)

Editora associada: Professora Doutora Marcia da Silva – Geografia Política

(UNICENTRO)

Homenagem: bacharela Zynir Lima Castilho, editora homenageada da revista

entre 1955-1974

Editores executivos:

Direito Eleitoral

Frederico Rafael Martins Almeida (TRE-PR, UNIOPET)

Luiz Gustavo de Andrade (UNICURITIBA)

Roosevelt Arraes (UNICURITIBA)

Ana Paula Vianna Barmann (Uninter, Unisinos)

Ciência Política

Doacir Gonçalves de Quadros (UNINTER)

Jefferson Carlos Carús Guedes (UNICEUB)

Tiago Alexandre Leme Barbosa (UFRGS)

Rogério Carlos Born – Direito, Ciência Política

e Relações Internacionais (EJE/PR, UNIDOMBOSCO e UNINTER)

Geografia Política

Daniel Galuch Junior (UEM-UFPR-EJE/PR)

Bibliotecário

Carlos Alberto Barbosa Ferian - CRB 1.953/O

Capa: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná - Assistência de Comunicação Visual | Tais Furmann design gráfico

Assistente Editorial: Mariane Couto Ribeiro

Editoração eletrônica: Maria Aparecida dos Santos | MPM Editora



Diagramação: Otoniel Filho

Revisão: Helena Duarte

Tiragem desta edição: 100 exemplares

Os conceitos, informações e interpretações contidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores. Os artigos submetidos à Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política serão recebidos a título gratuito. As contribuições devem ser inéditas.

Enviar colaboração para:

paranaeleitoral@tre-pr.jus.br

Consulte nossas normas para publicação em nosso site.

PARANÁ ELEITORAL: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

Escola Judiciária Eleitoral do Paraná – Seção de Produção Científica, Ações Acadêmicas e Socioculturais

<https://www.tre-pr.jus.br/institucional/revista-parana-eleitoral/revistas-e-livros>

Rua João Parolin, 224, Prado Velho, Telefone: (41) 3330-8573, CEP 80220-902, Curitiba – PR – BRASIL

Conselho Editorial

Ciência Política

Adriano Codato (UFPR)

Andréa Benetti Carvalho de Oliveira (Uninter)

André Borges (UnB)

André Marengo (UFRGS)

Denise Paiva (UFG)

Emerson Urizzi Cervi (UFPR)

Fabiano Santos (IESP)

Fernanda Cristina Covolan (UNASD)

Fernando Bizarro Neto (UNICAMP)

Karolina Mattos Roeder (UFPR)

Luciana Veiga (UNIRIO)

Lúcio Rennó (UnB)

Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Osvaldo Amaral (Unicamp)

Paolo Ricci (USP)

Paulo Peres (UFRGS)

Rachel Meneguello (Unicamp)

Rodrigo Bordignon (UFSC)

Sérgio Braga (UFPR)

Zaqueu Luiz Bobato (UNICENTRO)

Direito Eleitoral

Alejandro Pérez Hualde (Universidad Nacional de Cuyo)

Augusto Hernández Becerra (Universidad de Externado)

Clémerson Merlin Clève (UFPR)

Denian Couto Coelho (UNIOPET)

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Filomeno Moraes (UNIFOR)

Ivo Dantas (UFPE)

Jorge Fernández Ruiz (Universidad Nacional Autónoma

de México)

Luis Antonio Corona Nakamura (Universidad de

Guadalajara)

Miguel Perez-Moneo (Universitat de Barcelona)

Orides Mezzaroba (UFSC)

Rafael Oyarte Martinez (Pontificia Universidad Católica

de Ecuador)

Rodolfo Viana Pereira (UFMG)

Vânia Siciliano Aieta (UERJ)

Yuri Barbosa Soares da Silva

Sumário

| | | |
|---|---------|--|
| A experiência norte-americana nas eleições presidenciais de 2000: os problemas da apuração eleitoral manual e a introdução do voto impresso no Brasil | 9-38 | <i>Pedro Henrique Percinio Gianvecchio</i> |
| A importância da Súmula nº 73 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) como instrumento de combate à fraude à cota de gênero nas eleições. | 39-67 | <i>Guilherme Frederico Hernandez Denz</i> |
| A Justiça Eleitoral e desinformação: mecanismos de combate e defesa da democracia | 68-85 | <i>Cristiane Camila Bonacin Garcia</i> |
| Aspectos comparados entre os órgãos de gestão eleitoral do Brasil e da Espanha | 86-125 | <i>Francisco Gonçalves Simões</i> |
| Democracia deliberativa e regulação eleitoral na América Latina: Brasil, México e Colômbia em perspectiva comparada | 126-153 | <i>Renata Naomi Tranjan</i> |
| Entre a fidelidade partidária e o perdão ao suplente: o trãnsfuga arrependido | 154-169 | <i>Anderson Ricardo Fogaça, Gustavo Swain Kfourir, Emanuelli Frances Carboni</i> |
| <i>Fake news</i> como método de ataque a democracia e o projeto “Parlamento Jovem” como anticorpo democrático a <i>fake news</i> | 170-190 | <i>Sérgio Luis Versolato de Abreu</i> |
| <i>Justiça para as eleições: um olhar sobre a importância da Justiça Eleitoral brasileira</i> | 191-222 | <i>Elaine Berbete</i> |

Editorial

A *Revista Paraná Eleitoral* tem a satisfação de apresentar esta Edição Especial dedicada ao Grupo de Pesquisa em Direito Eleitoral, Ciência Política e Geografia Política da EJE-PR/UFPR. Desde sua criação, o Grupo tem se consolidado como um espaço de produção, difusão e integração de conhecimento nas áreas de direito eleitoral, ciência política, governança pública e cidadania, sempre orientado pelo compromisso de fortalecer a democracia e aprimorar a atuação da Justiça Eleitoral.

A proposta que norteia este trabalho coletivo é clara: a pesquisa aplicada tem potencial para oferecer respostas inovadoras aos desafios enfrentados pelo sistema eleitoral brasileiro. Nesse sentido, as linhas temáticas desenvolvidas em 2024 — *Electoral Management Body (EMB)* e estudos comparados; Democracia, contemporaneidade e enfrentamento à desinformação; e Inclusão e diversidade — orientaram investigações que dialogam diretamente com questões centrais da participação política, da integridade eleitoral e da governança democrática.

Esta edição especial reúne os resultados dessas pesquisas, apresentando ao público um conjunto de artigos que evidencia a diversidade metodológica, a atualidade das discussões e o rigor acadêmico que caracteriza o Grupo.

Em conjunto, os estudos aqui apresentados refletem a missão central do Grupo de Pesquisa: produzir conhecimento útil, crítico e comprometido com o aperfeiçoamento da democracia brasileira. Ao fortalecer o diálogo entre a academia e a Justiça Eleitoral, esta parceria reafirma que a construção de soluções para os desafios eleitorais passa, necessariamente, pelo investimento contínuo em pesquisa, formação e inovação institucional.

Agradecemos às pesquisadoras, aos pesquisadores, às equipes da EJE-PR e da UFPR e a todas as pessoas que contribuíram para a consolidação desta edição especial. Que os textos aqui reunidos inspirem novos debates, promovam reflexão qualificada e auxiliem no desenvolvimento de práticas e políticas públicas mais inclusivas, transparentes e democráticas.

Aproveite a leitura!

Mary Natsue Ogawa
Editora-Chefe

A experiência norte-americana nas eleições presidenciais de 2000: os problemas da apuração eleitoral manual e a introdução do voto impresso no Brasil

Pedro Henrique Percinio Gianvecchio¹

RESUMO

O artigo analisa criticamente a eleição presidencial norte-americana de 2000, marcada por uma apuração manual polêmica na Flórida, e discute os riscos de adotar o voto impresso no Brasil. O texto destaca que, nos EUA, a ausência de padronização das cédulas e falhas no sistema de cartões perfurados geraram dúvidas sobre a real intenção dos eleitores e levaram a uma judicialização sem precedentes, culminando com a decisão da Suprema Corte que, por maioria mínima, definiu a presidência da república. A experiência demonstrou que sistemas híbridos, que combinam voto eletrônico e impresso, podem aumentar a desconfiança, gerar disputas judiciais e instabilidade política, em vez de fortalecer a confiança no processo eleitoral. No Brasil, a adoção do voto impresso em 2002 evidenciou problemas logísticos, aumento de votos nulos e brancos, e dificuldades técnicas, levando o STF a considerar a medida inconstitucional por comprometer o sigilo do voto e representar retrocesso em relação à segurança da urna eletrônica. O artigo conclui que, apesar das diferenças entre os modelos de gestão eleitoral, a apuração manual de votos impressos tende a abrir brecha para contestações e judicialização, enfraquecendo a legitimidade democrática. Assim, a experiência norte-americana serve de alerta: a busca por transparência no voto impresso não pode sacrificar o sigilo do voto, a eficiência e a confiança pública na apuração eleitoral.

Palavras-chave: eleições presidenciais de 2000 - EUA; apuração manual de votos; voto impresso; legitimidade democrática.

ABSTRACT

The article critically examines the 2000 United States presidential election, which was marked by a controversial manual recount in Florida, and discusses the risks associated with adopting printed ballots in Brazil. The text highlights that, in the U.S., the lack of standardization of ballots and failures in the punch card system raised doubts about

¹ Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Graduado em Direito e Filosofia. Mestrado em Filosofia. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9504395163751048>

voters' true intent and led to unprecedented judicialization, culminating in a Supreme Court decision that, by a narrow majority, determined the presidency. The experience demonstrated that hybrid systems, combining electronic and printed voting, may increase distrust, generate legal disputes, and cause political instability, rather than strengthening confidence in the electoral process. In Brazil, the adoption of printed ballots in 2002 revealed logistical problems, an increase in null and blank votes, and technical difficulties, leading the Supreme Federal Court (STF) to consider the measure unconstitutional for compromising ballot secrecy and representing a setback in relation to the security of electronic voting machines. The article concludes that, despite differences between electoral management models, manual counting of printed ballots tends to open the door to challenges and judicialization, thereby weakening democratic legitimacy. Thus, the American experience serves as a warning: the pursuit of transparency through printed ballots must not sacrifice ballot secrecy, efficiency, or public confidence in the electoral count.

Keywords: 2000 U.S. presidential election; manual vote counting; printed ballot; democratic legitimacy.

Introdução

Este artigo tem o propósito de analisar as eleições presidenciais de 7 de novembro de 2000, nos Estados Unidos da América, e a controversa apuração dos votos. No sistema norte-americano, os eleitores que vão às urnas são chamados *voters*¹, mas a formalização da escolha do presidente cabe aos delegados que atuam como intermediários entre o voto popular e a decisão final do Executivo nacional, chamados de *presidential electors*.

A diferença de votos populares foi muito baixa: George W. Bush obteve 50.456.002 votos, e Albert Arnold Gore Jr., vice-presidente de Bill Clinton em seus dois mandatos, obteve 50.999.897 votos. Embora George W. Bush não tenha conquistado a maioria do voto popular, ele venceu conforme as regras estabelecidas pelo estatuto federal e pela Constituição, sendo, assim, favorecido pelas normas ao conquistar 271 votos dos *presidential electors* no Colégio Eleitoral, superando Al Gore, que teve 266 votos.

A legitimidade da eleição presidencial norte-americana do ano 2000 não foi questionada em razão do número inferior de votos

¹ <https://pages.nist.gov/ElectionGlossary/>

populares, mas em razão das dúvidas que cercaram a contagem de votos na Flórida. O desfecho da controvérsia eleitoral terminou com a vitória do candidato do partido republicano George W. Bush, e há muitos detalhes interessantes no caso, como o fato de ele ser filho do ex-presidente George H. W. Bush, irmão do governador da Flórida, Jeb Bush, que, inclusive, era aliado político da Secretária de Estado da Flórida, Katherine Harris.

No sistema eleitoral da Flórida, diferente do brasileiro, a secretária de Estado atuava como a principal oficial eleitoral. Ela era responsável por certificar os resultados das eleições estaduais e, de forma crucial, detinha a prerrogativa de decidir se aceitaria os resultados de recontagens manuais que não respeitassem os prazos estabelecidos.

O emblemático caso mostrou a enorme importância dos órgãos de gestão eleitoral, especialmente quanto ao seu reconhecimento como instituições fundamentais para a construção da democracia.

O primeiro aspecto curioso pode ser observado na ausência de padronização das cédulas eleitorais, o que trouxe inúmeros problemas no cômputo dos votos. O ato de votação consistia em entregar um cartão de papel com orifícios circulares que marcavam posições pré-perfuradas, e o eleitor deveria furar o cartão com um estilete na posição correspondente ao candidato escolhido.

O melhor exemplo dos riscos desse método de votação ocorreu no Condado de Palm Beach, onde foi utilizado o modelo de cédula que ficou conhecido como cédula borboleta ou *butterfly ballot*. O design da cédula eleitoral gerava dúvidas no momento de votar, pois os buracos para perfuração estavam no centro, e os nomes dos candidatos apareciam em ambos os lados do papel.

Após o pleito, o jornal *Palm Beach Post* revelou que alguns eleitores votaram no candidato do Partido Reformista, Pat Buchanan, pensando que estavam votando em Al Gore. É como se, na eleição presidencial brasileira de 2022, marcada pela acirrada disputa entre Bolsonaro e Lula, um terceiro candidato, como o Padre Kelmon, tivesse obtido uma votação surpreendente em determinada região, o que geraria desconfiança.

Os desdobramentos políticos dessas falhas, ligadas à gestão eleitoral, como ponderaram Wand *et al.* (2001) em artigo publicado no *The American Political Science Review*, fizeram com que o modelo

de cédula eleitoral utilizado em um único condado provavelmente tenha custado a presidência de Al Gore.

No estado da Flórida, foram quase seis milhões de votos populares, e George W. Bush venceu por uma margem mínima de 537 votos. Na época, a Flórida tinha 25 votos no Colégio Eleitoral na eleição presidencial dos Estados Unidos.

O processamento dos votos era realizado em máquinas de contagem que utilizavam um sistema de leitura com sensores de luz ou leitores mecânicos com pinos, capazes de detectar fisicamente a presença ou a ausência de fragmentos do cartão, ou seja, a ausência de *chad*². Naquela eleição, foram empregados dois sistemas de votação por cartão perfurado: o Votomatic e o Datavote.

Entretanto, nem sempre essas máquinas conseguiam decifrar o voto. As cédulas em que a manifestação do eleitor era incerta não eram contabilizadas e eram chamadas de *undervotes*.

O fenômeno estava relacionado aos cartões perfurados (*punch-cards*) que foram utilizados sob as cédulas em vários condados da Flórida. Ao votar, os eleitores perfuravam um local ao lado do nome do candidato e, em seguida, os cartões eram processados por máquinas específicas de contagem de votos. No entanto, a perfuração podia ficar incompleta, gerando muitas dúvidas no cômputo do voto.

As máquinas de contagem não decifravam o voto se o pedaço de papel perfurado permanecesse preso à cédula por uma ou mais extremidades, situação que ficou conhecida como *hanging chads*. A perfuração no cartão também poderia criar uma protuberância que se assemelhava a uma barriga, sem que o pedacinho do cartão fosse completamente destacado; por isso recebeu o nome de *pregnant chads*. Além disso, a perfuração no cartão às vezes deixava apenas uma marca, um picote de papel ou uma leve depressão, sem que a rebarba fosse sequer destacada da cédula, o que ficou conhecido como *dimpled chads*.

A polêmica central foi a interpretação dos votos em cédulas perfuradas com *chads* incompletos. Em outras palavras, a questão era

² No contexto das eleições de 2000, nos Estados Unidos, a palavra *chads* refere-se a um problema específico com as cédulas eleitorais perfuradas, *punch cards*, utilizadas na Flórida. O problema surgiu quando os furos não estavam completamente perfurados, deixando pequenos pedaços de papel pendurados. Esses pedaços eram chamados de *chads*. Existem diferentes tipos de *chads*: *Hanging chads*: O pedaço de papel estava parcialmente preso à cédula. *Dimpled chads*: O pedaço de papel estava amassado ou entalhado, às vezes apenas marcado, mas não perfurado. *Pregnant chads*: O pedaço de papel estava saliente, mas não havia sido perfurado. Disponível: <https://www.britanica.com/event/United-States-presidential-election-of-2000>

como interpretar a real intenção do eleitor nas cédulas eleitorais duvidosas. Como esses votos deveriam ser contados?

Ambos os lados políticos, democratas e republicanos, defendiam a interpretação que lhes fosse mais conveniente para garantir a vitória. A campanha democrata de Al Gore argumentava que qualquer sinal da intenção do eleitor deveria ser considerado um voto válido e, por isso, clamou pela recontagem. Já a campanha republicana de George W. Bush defendia uma interpretação mais rigorosa das regras, exigindo que o *chad* estivesse completamente destacado do cartão para que o voto fosse validado.

A recontagem manual das cédulas eleitorais nas eleições de 2000 visava dirimir as incertezas e identificar a real intenção do eleitor expressa nos votos. Contudo, a intensa disputa política em torno dessa questão só foi definitivamente resolvida pela Suprema Corte dos Estados Unidos.

A ausência de padronização nas cédulas eleitorais e as dificuldades na apuração dos votos, particularmente na contabilização daqueles cuja intenção do eleitor era incerta, geraram protestos de rua e manifestações de ambos os lados, levantando dúvidas sobre a legitimidade do pleito — dúvidas que persistem até hoje.

É interessante mencionar que o sistema de common law norte-americano se caracteriza pela centralidade dos precedentes judiciais como fonte primária do direito. No entanto, nesse caso específico, a Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu *per curiam*, cuja natureza é excepcional em comparação às decisões convencionais.

O artigo da *Washington Law Review* enfatiza que as decisões *per curiam*, embora instrutivas, não têm tanto peso autoritário quanto os precedentes convencionais (MAKAR, 2023, p. 436). A Suprema Corte dos Estados Unidos determinou, em seu acórdão oficial, que a decisão seria válida apenas para aquele caso concreto. Essa restrição foi expressamente declarada no voto *per curiam*³:

O processo de recontagem, nas suas características aqui descritas, é inconsistente com os procedimentos mínimos necessários para proteger o direito fundamental de cada eleitor no caso especial de uma recontagem a nível estadual sob a autoridade de um único oficial judicial estadual. A nossa

³ The recount process, in its features here described, is inconsistent with the minimum procedures necessary to protect the fundamental right of each voter in the special instance of a statewide recount under the authority of a single state judicial officer. Our consideration is limited to the present circumstances, for the problem of equal protection in election processes generally presents many complexities.

consideração limita-se às circunstâncias atuais, pois o problema da proteção igualitária nos processos eleitorais apresenta geralmente muitas complexidades (Estados Unidos, 2000b, p. 109, tradução nossa).

A decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos em 2000, que interrompeu a recontagem dos votos, buscou salvar aquela eleição de um caos iminente. Acreditamos que analisar alguns aspectos desse evento histórico pode trazer muitas respostas úteis para qualquer Estado Democrático, especialmente no que tange à apuração eleitoral.

É certo que cada Estado Democrático possui suas particularidades políticas, jurídicas e culturais, resultando em processos eleitorais distintos. Nos Estados Unidos, por exemplo, observam-se diferenças como a autonomia de cada ente federativo para definir algumas regras eleitorais, a facultatividade do voto e a possibilidade de votar pelo correio. Contudo, a deficiência dos órgãos de gestão eleitoral e a inexistência de regras eleitorais unificadas nas eleições presidenciais de 2000 revelaram a fragilidade do sistema eleitoral norte-americano da época.

A análise desse caso histórico também pode evidenciar riscos significativos em sistemas híbridos de votação, especialmente aqueles que incorporam o voto impresso em um contexto de gestão eleitoral descentralizada ou com regras pouco padronizadas.

Além da questão das cédulas eleitorais duvidosas, que expõe a fragilidade de um sistema de votação, outro aspecto problemático aplicável a qualquer disputa eleitoral e que merece destaque é como a natureza humana, com sua desconfiança e inconformismo inerentes, pode ser amplificada em disputas eleitorais.

É previsível que a derrota nas urnas leve correligionários a pedidos de recontagem de votos e inúmeras contestações. Nesse sentido, o ponto nevrálgico do episódio histórico, que em breve completará 25 anos, residiu no intenso embate: de um lado, os democratas pedindo a recontagem de votos; de outro, os republicanos protestando para que as recontagens parassem.

No entanto, o inconformismo pode, sim, sair da esfera do comportamento aceitável. Isso ficou evidente em 22 de novembro de 2000, no Condado de Miami-Dade. Com 10.750 cédulas ainda sem contagem, manifestantes republicanos tentaram interromper a

apuração manual na sala de contagem dos votos, exigindo permissão para entrar aos gritos de: "Parem a apuração! Parem a fraude!".

Esse protesto ficou conhecido como *Brooks Brothers Riot*⁴, evidência que as discussões de resultados eleitorais podem gerar infundáveis pontos controvertidos. O caso expõe a vulnerabilidade, os riscos e os impactos políticos de sistemas eleitorais que não possuem órgãos de gestão eleitoral confiáveis e independentes.

A desconfiança, frequentemente utilizada como estratégia para contestar a legitimidade de um pleito por meio de alegações de fraudes ou erros na apuração, foi novamente empregada pelos republicanos em 6 de janeiro de 2021. O inconformismo político com a derrota nas urnas para o democrata Joe Biden levou manifestantes apoiadores de Donald Trump a invadirem o prédio do Congresso americano em Washington D.C.

O candidato republicano, ao anunciar que não aceitaria a derrota e que o resultado seria contestado, provocou fúria, pânico, destruição e até mortes. A racionalidade do debate jurídico, baseada em bons argumentos, foi deixada de lado logo após Trump tuitar: "*Big protest in D.C. on January 6th*", o que impulsionou seus apoiadores fanáticos às ruas sob o falso pretexto de "lutar" e impedir o roubo da eleição⁵.

Em 8 de janeiro de 2023, embora com algumas diferenças no contexto político e jurídico, a história se repetiu no Brasil, ocasião em que o inconformismo político justificou a invasão dos prédios dos Três Poderes em Brasília (DF). O resultado foi fúria, pânico e destruição do patrimônio público.

Nosso objetivo, após analisar as questões debatidas nas eleições presidenciais norte-americanas do ano 2000, é mostrar em que medida o voto impresso pode fomentar disputas judiciais pós-eleitorais. A ideia de aprimorar o sistema de votação com o registro da vontade do eleitor em papel, em vez de aumentar a confiança, pode, na prática, ser desastrosa e gerar mais desconfiança.

Dessa forma, é crucial avaliar como diferentes sistemas eleitorais influenciam a opinião pública sobre a legitimidade do pleito e a estabilidade democrática. A apuração manual, justificada pelo inconformismo dos derrotados em grandes democracias, como a brasileira, que possui um universo de aproximadamente 158

⁴ <https://web.archive.org/web/20060819234502/http://archive.salon.com/politics/feature/2000/11/28/miami/>

⁵ <https://www.nytimes.com/2021/01/06/us/politics/capitol-mob-trump-supporters.html>

milhões de eleitores, poderia implicar em problemas de recontagens intermináveis.

Isso nos leva a refletir sobre como sistemas eleitorais eletrônicos com auditoria em papel impresso podem, paradoxalmente, afetar a confiabilidade das apurações eleitorais e a própria legitimidade do pleito, em vez de aprimorá-las.

A controvérsia a respeito das possibilidades de recontagens fez com que a *Supreme Court of the United States* pusesse fim à discussão, e o resultado das eleições presidenciais da maior economia do mundo foi decidido por um placar apertado de cinco votos a quatro, diga-se: maioria mínima.

O caso revela que valores democráticos e normas cuja interpretação deveria ser simples, como *one man, one vote*, na prática podem ser extremamente complexos. O princípio fundamental de Estados Democráticos de Direito, de que todo poder emana do povo, envolve o sistema de votação, no qual cada voto deveria ser contado. Contudo, este caso mostrou que, em apuração eleitoral, esse processo pode se tornar algo complexo.

No Brasil, desde a publicação da Lei nº 10.408/2002 e de outras leis posteriores, busca-se introduzir o voto impresso partindo da premissa de que a possibilidade de recontagem física dos votos aumentaria a confiança e a auditabilidade do processo eleitoral eletrônico. O argumento é que, caso haja questionamento do resultado, seria possível conferir manualmente os votos impressos, como ocorreu em 2000, na eleição presidencial estadunidense.

No entanto, o Brasil adotou a urna eletrônica justamente para superar as fragilidades do sistema manual, como lentidão, erros humanos e fraudes. Nas eleições brasileiras de 2002, 7.128.233 eleitores de 150 municípios, em todas as unidades da Federação, o que correspondia a 6,18% do eleitorado da época, tiveram seu voto impresso.

A experiência em 2002 mostrou que muitos eleitores não confirmaram o voto impresso; houve demora na votação e longas filas; aumentou o número de votos brancos e nulos; o treinamento dos mesários tornou-se mais complexo; e as falhas na conexão das impressoras deixaram o sistema mais vulnerável (Bublitz, 2021). A complexidade logística de auditoria e a possibilidade de recontagem manual de um universo tão vasto podem abrir espaço para conflitos pós-eleitorais intermináveis.

A metodologia proposta consiste em realizar um estudo qualitativo sobre a eleição presidencial norte-americana do ano 2.000, com foco na apuração eleitoral e nos parâmetros utilizados pela *Supreme Court of the United States* em sua decisão.

Nosso objetivo é enriquecer o debate a respeito de um processo de apuração manual de votos, relacionando-o ao risco de judicialização e contestação dos resultados eleitorais. A experiência norte-americana pode auxiliar o debate a respeito do voto impresso, considerando que a possibilidade de recontagem manual pode justificar inúmeras contestações e gerar instabilidade política, uma vez que candidatos derrotados poderiam pedir recontagens para tentar reverter resultados ou tumultuar o processo.

Dos fatos inseridos em um contexto histórico de disputa eleitoral

De acordo com Joseph P. Harris em *Election Administration in the United States*, a administração eleitoral nos Estados Unidos, à época da publicação do livro (1934), era caracterizada por uma gestão deficiente e práticas obsoletas. O autor relata que as recontagens de votos frequentemente produziam resultados diferentes da contagem original, com variações surpreendentes.

Por exemplo, uma recontagem em 1928, em Milwaukee⁶, apontou erros em quase todas as seções eleitorais. Segundo Harris, a administração eleitoral ideal é aquela que produz resultados honestos e precisos, de forma uniforme e regular. O ideal é que não reste a menor dúvida sobre a integridade das urnas ou sobre a legitimidade das eleições.

É desnecessário salientar que a presença de fraudes eleitorais e práticas desonestas mina a moral pública e o interesse pelos assuntos cívicos mais rapidamente do que qualquer outra condição (Harris, 1934, p.1). A leitura de Harris (1934) nos leva à conclusão de que aprimorar a administração das eleições é um desafio antigo, e a eleição presidencial de 7 de novembro de 2000 evidenciou que ainda há um longo caminho a ser percorrido.

⁶ In Milwaukee, for example, a recount of votes for representative in Congress was conducted in 1928 covering 123 precincts of the city. Although only the votes for this one office were counted, the recount results showed errors in every precinct except one. The average number of changes in the vote for the two leading candidates per precinct was eighteen. A number of precincts showed an error of over one hundred votes (HARRIS, 1934, p.4).

A Constituição dos Estados Unidos da América estabelece que o presidente é eleito por um Colégio Eleitoral, composto por um grupo de eleitores que votam diretamente no presidente e no vice-presidente. Apenas os estados do Maine e Nebraska se distinguem do sistema no qual o vencedor leva tudo nas eleições presidenciais, optando por dividir seus eleitores (Brinlee, 2016).

Sobre a formação do Colégio Eleitoral, explica André Ramos Tavares (2011):

Em virtude da autonomia (dos estados-membros) concedida (rectius: reconhecida desde a origem federativa) pela Constituição dos EUA (art. II, §1, cláusula 2), o estado da Flórida adota, ainda hoje, o sistema winner-take-all, sendo que, neste modelo, o candidato mais votado obtém a totalidade dos votos daquele colégio eleitoral (25 votos).

O Artigo II, Seção 1⁷ da *Constitution of the United States* diz expressamente que cada Estado nomeará, da maneira que sua Legislatura determinar, um número de eleitores igual ao número total de senadores e representantes a que o Estado tiver direito no Congresso. Esses eleitores votam diretamente para presidente. Sendo assim, para vencer a disputa eleitoral é necessário obter 270 votos eleitorais, do total de 538 membros do Colégio Eleitoral.

Do ponto de vista democrático, nem sempre o vencedor no voto popular consegue eleger o presidente da república com o total de votos necessários no Colégio Eleitoral, revelando que a chamada estratégia política do Colégio Eleitoral dá mais peso aos grandes Estados, tendo em vista que uma vitória nesses Estados significa ter mais chances de vencer a eleição (Cain, 2003).

Em 2000, o cenário político era incerto. Como aponta James Gormly (2000) no artigo: *Hanging by a Chad — or Not: The 2000 Presidential Election*, as pesquisas mostravam os dois candidatos presidenciais empatados, e o apoio dos membros de cada partido era igualmente sólido em ambos os lados. Esse fato foi corroborado pela pequena diferença de votos na Flórida, pois na quarta-feira,

⁷ Each State shall appoint, in such Manner as the Legislature thereof may direct, a Number of Electors, equal to the whole Number of Senators and Representatives to which the State may be entitled in the Congress: but no Senator or Representative, or Person holding an Office of Trust or Profit under the United States, shall be appointed an Elector.

8 de novembro de 2000, Bush liderava Gore por 1.784 votos no estado.

A possibilidade de recontagem de votos estava prevista na legislação estadual, precisamente na subseção 7⁸ da Seção 102.141 do *Florida Statutes*. A norma estadual estabelecia que, se a diferença entre os candidatos fosse de 0,5% ou menos do total de votos válidos, deveria ser realizada uma recontagem automática dos votos por meio de máquinas. E, caso após essa recontagem a diferença fosse reduzida para 0,25% ou menos, deveria ser realizada uma recontagem manual dos votos em excesso⁹ e dos votos insuficientes¹⁰.

De acordo com a Seção 102.111 do *Florida Statutes*, o procedimento deveria ser concluído em um prazo de apenas sete dias após a eleição, e a Comissão de Apuração Eleitoral deveria certificar o resultado da eleição. Atualmente, esse prazo para a comissão certificar os resultados foi alterado para o nono dia após a eleição.

O prazo para a conclusão e o envio das recontagens à Secretária de Estado da Flórida, Katherine Harris, era bastante exíguo: até as 17 horas do dia 14 de novembro de 2000. Ao término da recontagem mecânica, Bush manteve a liderança, com uma estreita vantagem de apenas 229 votos. As recontagens continuavam em quatro condados da Flórida: Broward, Miami-Dade, Palm Beach e Volusia. O fundamento dessas recontagens estava prevista na legislação estadual na seção 102.166, intitulada *Manual recounts of Overvotes and Undervotes* do *Florida Statutes*. A legislação estadual previa a possibilidade de contestação, o que levou o Partido Democrata a questionar a contagem de votos em Palm Beach, devido aos problemas causados pela chamada “cédula borboleta”, como será detalhado na próxima seção.

O problema da votação no condado de Palm Beach

⁸ If the unofficial returns reflect that a candidate for any office was defeated or eliminated by one-half of a percent or less of the votes cast for such office, that a candidate for retention to a judicial office was retained or not retained by one-half of a percent or less of the votes cast on the question of retention, or that a measure appearing on the ballot was approved or rejected by one-half of a percent or less of the votes cast on such measure, a recount shall be ordered of the votes cast with respect to such office or measure.

⁹ Overvotes: Occurs when the number of selections made by a voter in a contest is more than the maximum number allowed. Disponível: <https://pages.nist.gov/ElectionGlossary/#overvote>

¹⁰ Undervotes: Occurs when the number of voter selections in a contest is less than the maximum number allowed for that contest or when no selection is made. The number of undervotes is equal to the number of votes lost, for example, if no selection is made in a vote for two contest, the number of votes lost is two. Disponível: <https://github.com/usnistgov/ElectionGlossary>

Na maioria dos condados, a cédula eleitoral oficial era um cartão a ser perfurado, e cada cartão representava o voto de um eleitor. A controvérsia da eleição de 2000 na Flórida teve um ponto chave na cédula borboleta e nos votos inesperados para Pat Buchanan no Condado de Palm Beach.

A supervisora eleitoral do condado, Theresa Lepore, declarou que o design da cédula visava facilitar o voto de idosos, com o uso de letras grandes¹¹, e, por essa razão, os nomes dos candidatos presidenciais foram dispostos em duas páginas. Inicialmente, a imprensa local e o público notaram essas irregularidades. A indignação popular e as manifestações surgiram quando eleitores se sentiram enganados pelo design confuso da cédula.

É comum que partidos derrotados contestem resultados eleitorais, mas o cenário de 2000 na Flórida inovou nesse aspecto: o gatilho para a contestação dos democratas não foi apenas a indignação partidária. Na verdade, foram as manifestações populares e a imprensa local que, ao destacarem as anomalias da cédula borboleta e os votos inesperados em Pat Buchanan no Condado de Palm Beach, geraram uma pressão pública significativa.

Diante disso, o Partido Democrata e a campanha de Al Gore utilizaram esses argumentos para exigir recontagens manuais, defendendo que essa seria a única forma de determinar a verdadeira intenção dos eleitores e contabilizar todos os votos duvidosos. Os democratas argumentaram que o design da cédula em duas páginas havia levado muitos eleitores a perfurarem, por engano, o espaço correspondente a Pat Buchanan, quando na verdade pretendiam votar em Al Gore.

Além disso, diversas cédulas não foram lidas pelas máquinas porque os furos não estavam totalmente perfurados. Isso, segundo eles, resultou em uma quantidade significativa de cédulas com menos votos¹². Conforme relatado por James Gormley (2000, p. 3), eram milhares de cédulas com dois furos (frequentemente para Buchanan e Gore) e muitas outras com furos apenas parcialmente destacados, os famosos *chads* pendurados. Por essa razão, os democratas defendiam que a recontagem manual deveria analisar cada cédula para identificar a real intenção do eleitor e, assim, contabilizar também os cartões com *chads* pendurados.

¹¹ CNN. Palm Beach Post: Ballot errors cost Gore the election.

¹² Undervotes

Posteriormente, os democratas solicitaram que fossem contados os votos em cédulas de votação de cartão perfurado¹³ que apresentavam marcas onde o papel havia sido pressionado, mas não totalmente removido. A discussão girava em torno da interpretação e cômputo da intenção do eleitor registrada nesses cartões, de modo que também fossem somados os cartões perfurados com aspecto de covinhas (*dimpled chads*) e barriga de grávida (*pregnant chads*).

Assim, o futuro político dos Estados Unidos da América, berço das liberdades e modelo de democracia efetiva, cuja importância no cenário mundial é inquestionável, estava atrelado ao desfecho das eleições, direcionado pela questão das recontagens manuais. Entretanto, essas recontagens estavam sujeitas à interpretação de padrões subjetivos sobre a intenção do eleitor da Flórida. Embora a contagem dos cartões perfurados fosse complexa e polêmica, os desafios jurídicos que se seguiram seriam ainda maiores.

Da judicialização da questão da recontagem dos votos na Flórida

A administração eleitoral nos Estados Unidos é diferente do Brasil, uma vez que não está sob a responsabilidade de um órgão do Poder Judiciário. No dia seguinte à eleição presidencial de 7 de novembro de 2000, a Divisão Eleitoral da Flórida informou que o requerente, Governador George W. Bush, havia recebido 1.784 votos a mais do que o Vice-Presidente Albert Gore Jr., respondente.

De acordo com o Código Eleitoral da Flórida, realizou-se uma recontagem automática, que resultou em uma margem de vitória ainda menor para Bush. Gore, então, exerceu seu direito legal de apresentar solicitação por escrito de recontagens manuais às juntas eleitorais de quatro condados da Flórida, com fundamento na subseção 4, alínea “a” do § 102.166¹⁴ do *Florida Statutes*. Posteriormente ajuizou uma ação para exigir as recontagens manuais e a certificação dos resultados.

¹³ Punch card ballot

¹⁴ Qualquer candidato cujo nome tenha aparecido na cédula, qualquer comitê político que apoie ou se oponha a uma questão que tenha aparecido na cédula, ou qualquer partido político cujos nomes de candidatos tenham aparecido na cédula, pode apresentar uma solicitação por escrito à junta eleitoral do condado para uma recontagem manual. A solicitação por escrito deverá conter uma declaração do motivo pelo qual a recontagem manual está sendo solicitada (tradução nossa).

Em meio a um cenário de instabilidade política e manifestações populares, a *Supreme Court of Florida* determinou, primeiramente, a extensão do prazo para 26 de novembro de 2000. Posteriormente, ordenou a recontagem dos votos, baseando-se no argumento de que os possíveis votos válidos existentes entre os 9.000 votos não computados pelas máquinas poderiam, de fato, alterar o resultado da eleição naquele estado (Tavares, 2011, p. 20).

Foram duas as questões jurídicas decididas pela *Supreme Court of Florida*, conforme consta no acórdão de *Bush v. Palm Beach County Canvassing Board et al.*, N°. 00-836. 531 U.S. 70, de 4 dezembro de 2000:

A Suprema Corte, com a celeridade necessária para a controvérsia, emitiu sua decisão em 21 de novembro. *Palm Beach County Canvassing Bd. v. Harris*, 772 So. 2d 1220 (2000). Conforme o tribunal viu o assunto, havia duas questões principais: se uma discrepância entre um retorno original da máquina e uma recontagem manual de amostra resultante da forma como uma cédula foi marcada ou perfurada é um "erro na tabulação de votos" que justifica uma recontagem manual completa; e como conciliar o que chamou de dois conflitos nas leis eleitorais da Flórida: (a) entre o prazo para a realização de uma recontagem manual sob o Estatuto da Flórida. § 102.166 (2000) e o prazo para a apresentação de declarações de voto do condado, de acordo com os §§ 102.111 e 102.112, e (b) entre o § 102.111, que prevê que a Secretária "deve...ignorar" as declarações eleitorais tardias, e o § 102.112, que prevê que ela "pode...ignorar" tais declarações (Estados Unidos, 2000b, p. 73, tradução nossa).

As decisões da *Supreme Court of Florida* foram suspensas pela *Supreme Court of the United States*, que destacou a inconstitucionalidade do processo de recontagem de votos. Outro problema debatido dizia respeito à aplicação de uma lei estadual não apenas às eleições para cargos estaduais, mas também à seleção dos eleitores presidenciais do Colégio Eleitoral. Os principais argumentos utilizados na decisão da *Supreme Court of the United States* para determinar a paralisação da recontagem de votos serão apresentados nos parágrafos seguintes.

O primeiro argumento que merece destaque foi a violação da cláusula de igual proteção (*Equal Protection Clause*), pois a Corte entendeu que "os mecanismos de recontagem implementados em

resposta à decisão da corte estadual não satisfaziam o requisito mínimo de tratamento não arbitrário dos eleitores”¹⁵ (Estados Unidos, 2000, p. 98). O acórdão destacou a falta de padronização na interpretação da intenção de voto dos eleitores, tendo em vista que “os padrões para aceitar ou rejeitar cédulas contestadas podem variar não apenas de condado para condado, mas até mesmo dentro de um único condado, de uma equipe de recontagem para outra”¹⁶ (Estados Unidos, 2000a, p. 98).

O segundo argumento interessante que foi utilizado pela Corte dizia respeito à possibilidade de que os votos fossem avaliados de forma desigual, violando o princípio de que o voto de cada cidadão deve ter peso igual. Havia um problema na interpretação das marcas, buracos ou arranhões em um objeto inanimado — um pedaço de papel que não havia sido registrado como voto durante a contagem automática. O caso evidenciou que a administração eleitoral era inadequada devido à ausência de padrões uniformes na apuração, caracterizada pela falta de regras claras para determinar a intenção do eleitor em cédulas duvidosas. Isso revelou que a ausência de padrões específicos comprometia a aplicação igualitária na contagem dos votos” (Estados Unidos, 2000a, p. 106)¹⁷. A busca pela intenção do eleitor, aliada à falta de regras objetivas na contagem de votos, resultaria em avaliações desiguais das cédulas eleitorais em diversos aspectos.

O terceiro argumento utilizado pela Corte foi a impossibilidade de cumprir o prazo para a seleção dos eleitores presidenciais, de modo que essa escolha fosse considerada conclusiva e orientasse a contagem dos votos eleitorais pelo Congresso, conforme previsto em lei federal americana¹⁸. Trata-se do chamado *porto seguro* (*safe harbor*)¹⁹, que pode ser compreendido como um benefício obtido pelo Estado que cumpre o prazo para solucionar qualquer

¹⁵ The recount mechanisms implemented in response to the state court's decision do not satisfy the minimum requirement for nonarbitrary treatment of voters.

¹⁶ that the standards for accepting or rejecting contested ballots might vary not only from county to county but indeed within a single county from one recount team to another.

¹⁷ The problem inheres in the absence of specific standards to ensure its equal application. The formulation of uniform rules to determine intent based on these recurring circumstances is practicable and, we conclude, necessary.

¹⁸ United States Code U.S.C. O Código dos Estados Unidos é a codificação por assunto das leis gerais e permanentes dos Estados Unidos. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/help/uscode>

¹⁹ Safe harbor

controvérsia seis dias antes da reunião do Colégio Eleitoral. Com isso, a certificação dos eleitores do estado fica blindada contra contestações relativas à nomeação de eleitores presidenciais.

A Corte argumentou que não havia tempo hábil para criar e implementar padrões uniformes antes do prazo federal de 12 de dezembro de 2000 — data-limite para a certidão de comprovação de nomeação de eleitores, isto é, a escolha dos delegados eleitorais — conforme previsto na Seção 5 do Título 3 do *U.S. Code*²⁰.

O quarto argumento utilizado pela *Supreme Court of the United States* para encerrar as recontagens dizia respeito ao procedimento de recontagem inadequado, que apresentava risco de arbitrariedade, como se depreende do seguinte trecho do acórdão:

Além dessas dificuldades, o processo real pelo qual os votos seriam contados, segundo a decisão da Suprema Corte da Flórida, levanta outras preocupações. Essa ordem não especificou quem recontaria as cédulas. As juntas eleitorais dos condados foram forçadas a reunir equipes *ad hoc* de juízes de vários circuitos sem treinamento prévio no manuseio e interpretação de cédulas. Além disso, embora outros pudessem observar, eram proibidos de se opor durante a recontagem (Estados Unidos, 2000a, p. 109, tradução nossa).

Os cinco juízes da *Supreme Court of the United States* cuja decisão foi favorável a George W. Bush eram considerados conservadores e todos haviam sido indicados por presidentes republicanos: William Rehnquist, Antonin Scalia, Clarence Thomas, Sandra Day O'Connor e Anthony Kennedy. Votaram pela continuidade da recontagem, apresentando votos dissidentes²¹ e discordando da maioria, os ministros Stevens, Souter, Ginsburg e Breyer. O ministro Souter votou no sentido de remeter o caso aos tribunais da Flórida com instruções para estabelecer padrões uniformes a fim de avaliar os vários tipos de cédulas que poderiam suscitar tratamentos diferentes (Estados Unidos, 2000a, p. 134)²².

²⁰ Cf. 3 U.S. Code § 5 - Certificate of ascertainment of appointment of electors. Not later than the date that is 6 days before the time fixed for the meeting of the electors, the executive of each State shall issue a certificate of ascertainment of appointment of electors, under and in pursuance of the laws of such State providing for such appointment and ascertainment enacted prior to election day.

²¹ Dissenting

²² I would therefore remand the case to the courts of Florida with instructions to establish uniform standards for evaluating the several types of ballots that have prompted differing treatments, to be applied within and among counties when passing on such identical ballots in any further recounting (or successive recounting) that the courts might order.

Assim, houve clara defesa da continuidade da recontagem por parte de quatro ministros, que consideraram possível e necessário estabelecer padrões uniformes a fim de avaliar a contagem dos votos considerados legais segundo a legislação da Flórida (Estados Unidos, 2000a, p. 126–135).

Surpreendentemente, não houve qualquer decisão final dos tribunais a respeito da existência ou não de fraude eleitoral (Tavares, 2011, p. 20). Embora se tratem de disputas diferentes, há um princípio geral nos esportes segundo o qual os árbitros não devem decidir jogos de campeonato com lances controversos — deve-se permitir que as ações dos jogadores, ainda que um pouco desordenadas, determinem o resultado. Partindo dessa alegoria esportiva e supondo que a Suprema Corte possa ser um árbitro relativamente neutro em questões eleitorais, Bruce E. Cain (2003) observa que a doutrina da área política recomenda um tipo semelhante de cautela. No entanto, a Suprema Corte escolheu fazer a chamada decisiva nos últimos minutos de uma disputa muito acirrada e importante.

Pode-se afirmar que a *Supreme Court of the United States* acabou por cassar o direito de voto de um número desconhecido de eleitores, cujas cédulas não foram lidas pelas máquinas — embora revelassem sua intenção e, portanto, fossem votos legais segundo a lei estadual. Em suma, a eleição estadunidense foi resolvida por uma decisão apertada, de cinco votos a quatro, sendo que, dentre os votos da maioria, estavam apenas os juízes indicados por presidentes republicanos. Tais fatos ilustram a dimensão da controvérsia instalada no país naquele momento.

Voto impresso no sistema de apuração brasileiro

No Brasil, o Poder Legislativo, exercido pelo Congresso Nacional, tem demonstrado reiteradamente o desejo de adotar o registro em papel do voto eletrônico. A finalidade seria permitir a auditoria posterior dos votos impressos. Contudo, a experiência norte-americana evidencia os riscos do registro do voto em papel e as incertezas inerentes à apuração manual em sistemas eleitorais híbridos.

Caminhando para o final deste artigo, é possível estabelecer pontos em comum entre a eleição presidencial dos Estados Unidos de

2000 — marcada por inúmeras polêmicas — e o recorrente debate sobre a introdução do voto impresso no Brasil.

Diferentemente de qualquer outro Estado Democrático, a República Federativa do Brasil ocupa a quinta posição em extensão territorial no mundo e possui mais de 150 milhões de eleitores. É nesse contexto grandioso que a urna eletrônica foi adotada, justamente para superar as fragilidades de sistemas eleitorais que dependiam da intervenção humana na apuração, minimizando a lentidão, os erros humanos e as fraudes.

O cientista social Jairo Nicolau (2012, p. 108) salienta que, no processo de votação manual, o principal tipo de fraude ocorria durante a apuração, especificamente no preenchimento das cédulas deixadas em branco, na rasura dos votos dados aos candidatos adversários e, sobretudo, na falsificação dos boletins de totalização dos votos.

A contagem dos votos era lenta e, dependendo do número de eleitores, podia durar vários dias. As urnas eram apuradas individualmente. O processo começava pela leitura feita pelos escrutinadores de cada voto em voz alta; depois, os votos em branco e os nulos eram identificados e carimbados para evitar qualquer adulteração; e, em seguida, eram contados os votos dos candidatos (Nicolau, 2012, p. 108).

Curiosamente, desde o ano 2000, quando os Estados Unidos da América vivenciaram uma eleição profundamente falha, as eleições brasileiras são 100% informatizadas, apresentando resultados rápidos e elevado grau de aceitação pública. Não obstante o aparente retrocesso na introdução do voto impresso, sob o pretexto de ampliar a segurança e a fiscalização do voto eletrônico, o Projeto de Lei 5.470/2001, de autoria do senador Roberto Requião (PMDB/PR), foi transformado na Lei Ordinária nº 10.408/2002. A redação alterou o processo de apuração eleitoral nos seguintes termos:

Art. 1º O art. 59 da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescido dos §§ 4º a 8º, com a seguinte redação:

"Art. 59

§ 4º A urna eletrônica disporá de mecanismo que permita a impressão do voto, sua conferência visual e depósito automático, sem contato manual, em local previamente lacrado, após conferência pelo eleitor.

§ 5º Se, ao conferir o voto impresso, o eleitor não concordar com os dados nele registrados, poderá cancelá-lo e repetir a votação pelo sistema eletrônico. Caso reitere a discordância entre os dados da tela da urna eletrônica e o voto impresso, seu voto será colhido em separado e apurado na forma que for regulamentada pelo Tribunal Superior Eleitoral, observado, no que couber, o disposto no art. 82 desta Lei.

De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral (2017), a primeira experiência com o voto impresso ocorreu em 2002. Ao votar, o eleitor deveria conferir visualmente o registro do seu voto, sem manuseá-lo. A Lei nº 10.408/2002 dispunha que, após a confirmação dos dados, o voto seria automaticamente depositado em uma urna lacrada. Naquele ano, essa modalidade de votação foi aplicada a 7.128.233 eleitores, abrangendo 150 municípios em todas as unidades da Federação – o que correspondia a 6,18% do eleitorado brasileiro na época. No Distrito Federal e em Sergipe, todas as seções eleitorais contaram com urnas equipadas com módulo de impressão externo.

A experiência do voto impresso em 2002 enfrentou diversos problemas, como o aumento do tempo médio de votação, que passou de 1,5 minuto para cerca de 10 minutos, conforme explica a jornalista Juliana Bublitz (2021). É fácil imaginar a confusão na mesa receptora de votos se o eleitor discordasse dos dados registrados no voto impresso, tentasse cancelar o voto, repetir a votação ou, ainda pior, se o voto precisasse ser colhido em separado.

A Lei nº 10.740, de 1º de outubro de 2003, revogou o § 4º da Lei nº 10.408, de 10 de janeiro de 2002, cuja redação dispunha que “O Tribunal Superior Eleitoral definirá as regras de implantação progressiva do sistema de impressão do voto, inclusive para as eleições de 2002”.

É importante salientar que, embora o § 4º da Lei nº 10.408/2002 tenha sido revogado, a desconfiança em relação ao sistema eletrônico justificou novas propostas para implementar o voto impresso. A Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, novamente introduziu o voto impresso conferido pelo eleitor. O § 2º do Art. 5º dessa lei dispunha que: “Após a confirmação final do voto pelo eleitor, a urna eletrônica imprimirá um número único de identificação do voto associado à sua própria assinatura digital”, e o voto seria

depositado de forma automática, sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado.

No entanto, em 2013, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4543/DF, proposta pela Procuradoria-Geral da República, e declarou a inconstitucionalidade do art. 5º da Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Os argumentos utilizados no acórdão serão expostos nos parágrafos seguintes.

O primeiro ponto discutido foi a vulneração do sigilo do voto, uma vez que a exigência legal do voto impresso no processo de votação — contendo um número único associado à assinatura digital do eleitor — violaria o segredo do voto. A possibilidade de associação entre o voto impresso e a assinatura digital do eleitor permitiria a identificação dos eleitores, comprometendo o direito ao voto secreto.

A experiência anterior com o voto impresso, durante a vigência do artigo 5º da Lei nº 10.408/2002, também foi utilizada como argumento, em razão dos vários inconvenientes observados, como aumento do tamanho das filas, o maior número de votos nulos e brancos, o crescimento do percentual de urnas com votação por cédula e maior percentual de urnas com defeito.

A Ministra Cármen Lúcia, relatora da ação, invocou o Princípio da Proibição de Retrocesso Político, afirmando que a reintrodução do voto impresso representaria um retrocesso em relação ao aperfeiçoamento do sistema eletrônico de votação, o qual comprovadamente garante o sigilo e a invulnerabilidade da escolha do eleitor.

Por meio da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 — conhecida como Minirreforma Eleitoral —, a impressão do voto foi novamente aprovada pelo Congresso Nacional, sob a justificativa de assegurar meios que possibilitassem auditorias nas urnas eletrônicas. A então presidente Dilma Rousseff chegou a vetar o Art. 59-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, alegando que a medida geraria um impacto aproximado de um bilhão e oitocentos milhões de reais, considerando os investimentos necessários para a aquisição de equipamentos e as despesas de custeio das eleições. O veto, entretanto, foi derrubado por maioria absoluta dos parlamentares, e a redação do Art. 59-A da Lei nº 9.504/1997 foi publicada nos seguintes termos:

No processo de votação eletrônica, a urna imprimirá o registro de cada voto, que será depositado, de forma automática e sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado.

Parágrafo único. O processo de votação não será concluído até que o eleitor confirme a correspondência entre o teor de seu voto e o registro impresso e exibido pela urna eletrônica.

A possibilidade de discordância do eleitor com os dados registrados no voto impresso, bem como de cancelar e repetir a votação pelo sistema eletrônico, prevista pela Lei nº 10.408/2002, foi suprimida. O parágrafo único do art. 59-A, com redação dada pela Lei nº 13.165/2015, não solucionava a hipótese de discordância, caso o eleitor, por qualquer motivo, não confirmasse a correspondência entre o teor de seu voto e o registro impresso exibido pela urna eletrônica.

Contudo, o Art. 59-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, foi declarado inconstitucional pela ADI nº 5.889, em setembro de 2020. Na introdução deste artigo, a questão do inconformismo dos candidatos derrotados foi brevemente mencionada como um sentimento que pode justificar a desconfiança no sistema eleitoral. Na ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei de 2009, a Ministra Relatora Cármen Lúcia afirmou que a impressão do voto conduz à desconfiança sobre o sistema.

Por outro lado, encarando a desconfiança sob outra perspectiva, o Ministro Gilmar Mendes afirmou: “A desconfiança sobre as eleições é onipresente. Não há eleição sem desconfiança, portanto é algo inerente”, afirmação que constou no relatório da ADI nº 5.889.

O ministro relator Gilmar Mendes argumentou acerca da possibilidade de falha da impressora do voto, o que poderia levar à necessidade de intervenção do mesário, que, eventualmente, poderia ver o conteúdo do voto. Além disso, fez outros apontamentos:

Nos Estados Unidos, os cinquenta estados da federação são livres para regulamentar as próprias eleições. Depois de inúmeras críticas ao uso de máquinas que registravam mecanicamente em papel os votos, alguns Estados adotaram voto eletrônico nas últimas eleições. Essas também foram intensamente criticadas. No Brasil, a despeito do sistema eletrônico de votação contar com várias checagens de segurança e inexistir, até o momento,

qualquer comprovação de fraude no cômputo dos votos, nem sempre a segurança da votação eletrônica é adequadamente apreciada.

Os fundamentos constitucionais de ambos os acórdãos basearam-se nos seguintes dispositivos constitucionais: i) Art. 14 da CF/88: Garantia do voto direto, secreto, universal e periódico; ii) Art. 60, § 4º, inciso II da CF/88: Proteção do voto secreto como cláusula pétrea; iii) Princípio da soberania popular. Eis o quadro comparativo entre as ADIs 4.543 (2013) e 5.889 (2020) que julgou as leis que introduziram o voto impresso no Brasil:

Quadro 1 — Comparativo entre as ADIs 4.543 (2013) e 5.889 (2020)

| Referência | ADI 4.543 (2013) | ADI 5.889 (2020) |
|------------------------|-------------------------------|--|
| Relatora/Relator | Min. Cármen Lúcia | Min. Gilmar Mendes |
| Data do Julgamento | 06/11/2013 | 16/09/2020 (Sessão Virtual) |
| Requerente | Procurador-Geral da República | Procuradora-Geral da República |
| Legislação Questionada | Art. 5º da Lei n. 12.034/2009 | Art. 59-A da Lei 9.504/1997, incluído pela Lei 13.165/2015 |
| Resultado | Procedente - Inconstitucional | Procedente - Inconstitucional |
| Votação | Unanimidade | Maioria de votos |

Fonte: Autoria própria (2025).

Não obstante o Supremo Tribunal Federal ter declarado a inconstitucionalidade do voto impresso nas duas ocasiões mencionadas – ADIs 4.543, de 2013, e 5.889, de 2020 – sob o argumento de que a impressão do voto comprometeria o sigilo e a liberdade do eleitor, tramita atualmente no Congresso Nacional um projeto de lei que a reintroduzir o voto impresso no processo eleitoral brasileiro. O Projeto de Lei nº 1.169/2015 propõe instituir o escrutínio público dos votos, vedando a modalidade exclusivamente eletrônica e restabelecendo o uso do voto impresso como forma de ampliar a transparência e a possibilidade de auditoria das eleições. O substitutivo, aprovado em 11 de dezembro de 2024 pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, propõe alterar

a Lei nº 9.504/1997, cuja redação do Art. 59-E representa o retorno ao passado, ao dispor do seguinte:

O escrutínio público consiste no exame dos votos, realizado pela própria mesa receptora na seção eleitoral, com zelo sobre o sigilo do voto, a autenticidade, o conteúdo, a atribuição e a contagem manual, e é realizado imediatamente após o encerramento do período de votação com publicação da ata de encerramento no mesmo local.

O Projeto de Lei nº 1.169/2015 prevê a contagem manual dos votos impressos, a conferência pública, a amostragem de urnas para auditoria e preservação dos votos para eventuais recontagens, além da unificação do horário de votação em todo o território nacional. A apuração dos votos deverá ser realizada publicamente na própria seção eleitoral, com fiscalização de representantes partidários, do Ministério Público e de cidadãos voluntários — cenário que se assemelha ao sistema eleitoral adotado a partir de 1904, durante a Primeira República, quando a mesa eleitoral era responsável pela apuração dos votos (Nicolau, 2012, p. 50).

O Projeto de Lei propõe um retorno ao passado, com procedimento em que cada voto será retirado individualmente do repositório, lido cuidadosamente em voz alta, e, em seguida, apresentado pelo membro da mesa ao exame visual dos fiscais, com subsequente registro no boletim de urna, em 5% (cinco por cento) das urnas eletrônicas. E o § 5º do art. 59-E, desconsiderando a realidade do processo eleitoral de votação, cria uma norma que tenta simplificar problemas complexos ao dispor que “qualquer dúvida apresentada pelos fiscais será resolvida imediatamente pela mesa receptora”.

Em um sistema híbrido com voto impresso, se não houver clareza sobre os critérios de validação da cédula física — por exemplo, padrões objetivos que solucionem inconsistências entre o registro eletrônico e o voto impresso —, pode-se abrir margem para os mesmos tipos de disputas observadas na Flórida.

O ambiente de votação e contagem de votos naturalmente faz com que os ânimos políticos envolvidos na disputa dificultem que a apuração dos votos impressos seja pacífica. Vale lembrar que o acesso à Justiça Eleitoral é gratuito, o que significa que não há custos processuais para entrar com ações ou apresentar recursos. Qualquer filigrana na contagem dos votos impressos poderá ser

motivo para demandas judiciais, e, nesse caso, a escolha dos governantes caberá aos juízes togados.

Considerações finais

Existem muitas diferenças entre os sistemas eleitorais brasileiro e norte-americano, destacando-se a autonomia de cada ente federativo para definir os métodos de votação e apuração, bem como a adoção de sistemas híbridos que combinam elementos manuais e eletrônicos. A eleição presidencial dos Estados Unidos em 2000 e a proposta de introdução do voto impresso no Brasil compartilham um ponto fundamental: ambas envolvem o uso do papel como meio para registrar a intenção de voto do eleitor.

Apesar das diferenças nos sistemas eleitorais e nos contextos políticos, a necessidade de contar manualmente as cédulas de papel pode gerar uma série de questionamentos e dúvidas sobre a lisura do processo. É altamente previsível a judicialização de disputas eleitorais em sistemas que possibilitam a apuração manual. Nas eleições norte-americanas, a apuração manual fez com que a vontade popular fosse decidida por juízes. O direito de sufrágio é a essência do direito político, e o voto impresso pode enfraquecer esse direito na medida em que favorece a possibilidade de judicialização da vontade do povo. Certamente, não é desta maneira que todo o poder deve emanar do povo.

A experiência americana demonstrou que, quando a apuração depende da interpretação humana — como no caso dos *dimpled chads*, surgem controvérsias, disputas judiciais e incertezas quanto à validade dos votos. Da mesma forma, a introdução do voto impresso no Brasil foi alvo de críticas justamente pelo risco de aumentar a complexidade da apuração e abrir espaço para contestações, mostrando que o uso do papel, embora sob o pretexto de trazer maior transparência, pode trazer insegurança ao processo eleitoral.

As propostas legislativas de introdução do voto impresso desconsideram que o processo de votação pode ser dividido em três aspectos: a manifestação do voto por meio de urna eletrônica ou cédula, o sigilo do voto e as fraudes eleitorais durante a apuração. A necessidade de contagem manual, realizada imediatamente após

o encerramento do período de votação, abre um enorme espaço para potenciais fraudes eleitorais.

O marco que desencadeou uma série de eventos politicamente trágicos na eleição presidencial americana de 2000 foi, sem dúvida, a confusão gerada pela cédula eleitoral. A dúvida sobre a real intenção do eleitor nas cédulas de papel foi o epicentro de uma crise de grandes proporções. No Brasil, esse cenário ecoa nas discussões sobre o Projeto de Lei nº 1.169/2015. Sob o pretexto da transparência, essa proposta de lei busca introduzir o voto impresso, o que, paradoxalmente, poderia abrir margem para as mesmas ambiguidades e contestações observadas nos Estados Unidos. A experiência americana serve como um alerta: sistemas de votação que permitem múltiplas interpretações da vontade do eleitor podem, ao invés de aumentar a confiança, gerar mais incertezas e crises pós-eleitorais.

O fato interessante é que nunca houve comprovação de fraude nas urnas eletrônicas brasileiras, apenas insatisfação com a possibilidade de falhas. É importante ressaltar que a segurança de qualquer software é, inerentemente, suscetível a vulnerabilidades. Além disso, a ausência de um caso concreto em que alguma fraude tenha sido comprovada ficou evidente na sessão de julgamento da ADI 5889, durante a manifestação do *amicus curiae*, Sindicato Nacional dos Peritos Criminais Federais (APCF), representado pelo perito criminal, Sr. Alberto Emanuel Albertin Malta, ao argumentar que, embora exista a possibilidade de fraude interna, não se pode afirmar que ela efetivamente ocorre²³:

Obviamente, os peritos criminais não estão aqui para dizer que existe algum tipo de fraude, nunca diremos isso, e a questão é que todos estão lá, são corretos. Mas o que se quer dizer aqui é que a democracia de um país não pode estar sujeita ao controle de alguns poucos técnicos que têm acesso ao código-fonte e também às chaves criptografadas.

No mesmo sentido, o autor Jeroen van de Graaf (2017, p. 10) afirma que nunca viu provas convincentes de fraude nas urnas eletrônicas no Brasil e, apesar não existir nenhum caso concreto de fraude comprovada, o uso do voto impresso em papel é justificado

²³ BR NEWSON TIME. Falhas na urna eletrônica identificadas em 2016/2017 – PGR – ADI 5889. [S. l.]: YouTube, 9 jul. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8YtuF-hY00o>. Acesso em: 4 jul. 2025.

como forma de garantir transparência e permitir auditorias independentes, reduzindo riscos de fraudes eletrônicas desconhecidas.

Além da inexistência de comprovação de fraude, existem contradições evidentes, como o fato de que os congressistas que elaboraram o projeto de lei que introduz voto impresso foram eleitos por urnas eletrônicas. Guardadas as devidas proporções, é o mesmo que defender o uso de pedras para cálculos por não confiar em calculadoras ou usar máquinas de escrever por não confiar em computadores.

As dificuldades podem surgir devido a possíveis falhas nas impressoras e à contagem manual de votos após a votação, que abre espaço para erros na recontagem ou na conferência manual das cédulas. Há outro problema: a carência de recursos humanos. Considerando que não se nomeiam escrutinadores no Brasil há mais de 25 anos, já é um desafio nomear mesários dispostos a trabalhar, no mínimo, 10 horas nos domingos de eleição, sem remuneração.

A insatisfação com os resultados das eleições, somada a um cenário político incerto com pesquisas indicando dois candidatos presidenciais praticamente empatados, pode fomentar disputas pós-eleitorais, como visto no Brasil em 2018 e nos Estados Unidos em 2000. No Brasil, em 2018, o atraso na divulgação dos resultados pelo fuso horário do Acre fez com que o candidato eleito, apesar da vitória nas urnas eletrônicas, semeasse a discórdia ao alegar ter vencido no primeiro turno.

Estamos, de fato, vivenciando uma era de profunda modernização. Nela, a transição do físico para o digital é inegável e acontece em ritmo acelerado: documentos físicos estão sendo substituídos por suas versões digitais, livros dão lugar a e-books, e o papel-moeda é cada vez mais substituído por formas de pagamento eletrônicas, como o PIX. Essa digitalização massiva redefine nossas interações, otimiza processos e transforma a maneira como vivemos e trabalhamos.

Em síntese, o que se pretendeu demonstrar foi o aprendizado que as eleições norte-americanas de 2000 podem oferecer aos outros Estados Democráticos. O estudo do direito comparado derruba a falaciosa impressão de que a urna eletrônica não é confiável em relação aos modelos de votação que utilizam cédulas em papel. Portanto, para sistemas que utilizam o voto impresso,

é fundamental que existam regras unificadas e rigorosas para a contagem, auditoria e resolução de inconsistências do voto físico, garantindo que ele realmente sirva como uma camada adicional de segurança e transparência, e não como uma nova fonte de questionamentos e caos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Série Voto Impresso: primeira experiência com impressão do voto foi nas eleições de 2002**. TSE, Brasília, DF, 23 fev. 2017. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2017/Fevereiro/serie-voto-impresso-primeira-experiencia-com-impressao-do-voto-foi-nas-eleicoes-de-2002>. Acesso em: 1 jul. 2025
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.543 Distrito Federal**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, julgado em 6 nov. 2013, DJe 06.11.2013
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.889, Distrito Federal**, Relator: Min. Gilmar Mendes, julgado em 14 set. 2020, publicado em 29 jul. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp?codigo=0C1B-79D8-96A3-2830>. Acesso em: 3 jul. 2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Substitutivo adotado pela CCJC ao Projeto de Lei n. 1.169, de 2015**. Institui o escrutínio público de votos, veda o exercício do voto na modalidade exclusivamente eletrônica, e dá outras providências. Apresentação: 11 dez. 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2447014. Acesso em: 3 jul. 2025
- BRINLEE, Morgan. *What Is The Winner-Takes-All Rule In The Presidential Election? Its Steeped in Controversy*. *Bustle*, [S. l.], 3 nov. 2016. Disponível em: <https://www.bustle.com/articles/191151-what-is-the-winner-takes-all-rule-in-the-presidential-election-its-steeped-in-controversy>. Acesso em: 3 jul. 2025.
- BUTTERFLY Ballot Bingo. *CBS News*, [S. l.], March 11, 2001. Disponível em: <https://www.cbsnews.com/news/butterfly-ballot-bingo/>. Acesso em: 9 jun. 2025.
- BUBLITZ, Juliana. **Relembre como foi a eleição de 2002, que testou o voto impresso na urna eletrônica**. GZH, 24 maio 2021. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2021/05/>

relembre-como-foi-a-eleicao-de-2002-que-testou-o-voto-impresso-na-urna-eletronica-ckp2y925f001m0180uvxd4vq4.html. Acesso em: 1 jul. 2025.

CAIN, Bruce E. *Flaws Everywhere: A Review of a Badly Flawed Election*. *Election Law Journal*, v. 2, n. 4, p. 525-530, 2003.

CARBINATTO, Bruno. **Relembre a última – e traumática – recontagem de votos nos EUA, em 2000**. Superinteressante, 7 nov. 2020. Disponível em: <https://super.abril.com.br/historia/relembre-a-ultima-e-traumatica-recontagem-de-votos-nos-eua-em-2000/>. Acesso em: 9 jun. 2025.

CNN. *Palm Beach Post: Ballot errors cost Gore the election*. March 11, 2001 Disponível em: <https://edition.cnn.com/2001/ALLPOLITICS/03/11/palmbeach.recount/>. Acesso em: 8 jun. 2025.

CNN. *Florida recount casts shadow over Bush presidency*. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2001/ALLPOLITICS/stories/01/27/florida.recount/index.html>. Acesso em: 8 jun. 2025.

ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA. *United States presidential election of 2000*. In: BRITANNICA. [S. l.]. Disponível em: <https://www.britannica.com/event/United-States-presidential-election-of-2000>. Acesso em: 5 jul. 2025.

ESTADOS UNIDOS. *Supreme Court of the United States. Bush et al. v. Gore et al. No. 00-949. 531 U.S. 98 (2000a), Decided December 12, 2000*. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/531/98/>. Acesso em: 8 jun. 2025.

ESTADOS UNIDOS. *Supreme Court. Bush v. Palm Beach County Canvassing Board et al.*, No. 00-836. 531 U.S. 70, 4 dez. 2000b.

FLORIDA. *Florida Statutes, Chapter 102: Conducting Elections and Ascertaining the Results*. Disponível em: <https://www.flsenate.gov/Laws/Statutes/2022/Chapter102/All>. Acesso em: 11 jun. 2025.

FUJIWARA, Thomas. *Voting technology, political responsiveness, and infant health: evidence from Brazil*. *Econometrica, Journal of the Econometric Society*, v. 83, n. 2, p. 423-464, mar. 2015.

GORMLY, James. *Hanging by a Chad—or Not: The 2000 Presidential Election*. *Gilder Lehrman Institute of American History*, [S. l.], [s.d.]. Disponível em:

<https://www.gilderlehrman.org/history-resources/essays/hanging-chad-or-not-2000-presidential-election>. Acesso em: 9 jun. 2025.

HARRIS, Joseph Pratt. *Election administration in the United States*. 1934. Disponível em: <https://www.nist.gov/itl/election-administration-united-states-1934-joseph-p-harris-phd> Acesso em: 10 jun. 2025.

JARDIM, Flávio Jaime de Moraes. BUSH V. GORE, 2000. In: GOMES, José Jairo; SILVA, Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro (Orgs.). *Suprema Corte dos Estados Unidos: casos eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 395-410.

MACNEIL, John S. *It's the Ballot, Stupid*. *Science*, [S. l.], 28 nov. 2000. Disponível em: <https://www.science.org/content/article/its-ballot-stupid>. Acesso em: 11 jun. 2025

MAKAR, Zina. *Per Curiam Signals in the Supreme Court's Shadow Docket*. *Washington Law Review*, Seattle, v. 98, n. 2, p. 427-482, jun. 2023.

NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

TAVARES, André Ramos. *Processo eleitoral e democracia: a delicada e necessária contextualização da reforma política no Brasil*. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 9-30, jan./abr. 2011.

VAN DE GRAAF, Jeroen. *O mito da urna: desvendando a (in)segurança da urna eletrônica*. [S.l.]: s.n., 2017. Disponível em: www.o-mito-da-urna.org. Acesso em: 4 jul. 2025

WAND, Jonathan N. et al. *The Butterfly Did It: The Aberrant Vote for Buchanan in Palm Beach County, Florida*. *American Political Science Review*, [S. l.], v. 95, n. 4, p. 841-857, dez. 2001.

WEISS, Eric. *18 years since the butterfly ballot, Florida's voting system still can't get it right*. *ABC15*, [S. l.], 9 nov. 2018, 20h23. Disponível em: <https://www.abc15.com/news/national/18-years-since-the-butterfly-ballot-florida-s-voting-system-still-can-t-get-it-right#report-a-typo>. Acesso em: 11 jun. 2025.

A importância da Súmula nº 73 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) como instrumento de combate à fraude à cota de gênero nas eleições

Guilherme Frederico Hernandez Denz¹

RESUMO

O artigo examina a Súmula 73 do Tribunal Superior Eleitoral como instrumento de combate à fraude à cota de gênero. Parte-se da hipótese de que a padronização jurisprudencial criada pelo verbete aumentou a capacidade da Justiça Eleitoral de detectar e punir candidaturas femininas fictícias, o que tem potencial para elevar a participação efetiva das mulheres na política. Foi conduzido estudo de caso no Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, combinando análise documental de 57 acórdãos (AIJEs) julgados entre 2020 e 2024, estatística descritiva (variação percentual de ocorrências e condenações) e revisão doutrinária sobre ações afirmativas. Conclui-se que a Súmula 73 fortalece a efetividade da cota de gênero ao impor custos concretos às legendas que violam a norma, mas seu impacto pleno depende de mudanças intrapartidárias que garantam recursos e competitividade às candidatas.

Palavras-chave: Súmula 73; cota de gênero; fraude eleitoral; Justiça Eleitoral; AIJE.

ABSTRACT

The article examines Precedent No. 73 of the Superior Electoral Court (TSE) as an instrument to combat fraud against the gender quota. It starts from the hypothesis that the jurisprudential standardization established by this precedent has increased the Electoral Justice's ability to detect and punish fictitious female candidacies, which has the potential to enhance women's effective participation in politics. A case study was conducted at the Regional Electoral Court of Paraná, combining documentary analysis of 57 rulings (Electoral Judicial Investigations – AIJEs) issued between 2020 and 2024, descriptive statistics (percentage variation of occurrences and convictions), and a literature review on affirmative actions. The study concludes that Precedent No. 73 strengthens the effectiveness of the gender quota by imposing concrete costs on political parties that violate the rule; however, its full impact depends on intraparty changes that ensure resources and competitiveness for female candidates.

Keywords: Precedent No. 73; gender quota; electoral fraud; Electoral Justice; AIJE.

¹ Mestre em Direito Econômico e Social pela PUC/PR. Especialista em Direito Processual Civil e Direito Civil. Especialista em Direito Eleitoral pela PUC/MG. Membro do “Instituto Miguel Kfourri Neto – Direito Médico e da Saúde”. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0142833526475657>, <https://orcid.org/0009-0001-0282-7541>

Introdução

A sub-representação feminina continua marcante na política brasileira. Mesmo compondo a maioria do eleitorado desde 2016, as mulheres ocupam menos de 20% dos assentos na Câmara dos Deputados e 18% nas câmaras municipais (Alcântara et al., 2024).

Para enfrentar esse déficit histórico, o Brasil adota, desde 1997, a exigência de que partidos políticos reservem ao menos 30% de suas candidaturas proporcionais para cada sexo. Contudo, a simples previsão legal mostrou-se insuficiente, pois multiplicaram-se candidaturas femininas meramente formais fictícias, as chamadas “candidatas-laranja”.

Diante dessa distorção, a Justiça Eleitoral passou a traçar críticos objetivos para coibir a burla. Decisões do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passaram a considerar votação inexpressiva, ausência de gastos e falta de atos de campanha como indícios de fraude.

A edição da Súmula 73 do Tribunal Superior Eleitoral representa valiosa ferramenta no combate à fraude à cota de gênero, na medida em que confere concretude aos elementos identificadores da fraude e define as consequências do ilícito eleitoral, proporcionando segurança jurídica para os julgamentos das instâncias eleitorais. Ao uniformizar a jurisprudência, a súmula pretende reforçar a efetividade das cotas, reduzir a insegurança jurídica e desestimular condutas que distorcem a competição eleitoral.

Ao investigar a aplicação concreta da Súmula 73, o presente trabalho busca elucidar se a padronização jurisprudencial consegue superar a etapa meramente formal das cotas, promovendo igualdade material na representação política de mulheres e contribuindo para o fortalecimento de uma democracia substantivamente mais inclusiva.

Para demonstrar o reforço da efetividade da súmula, são apresentados alguns números e estatísticas, comparando-se o volume e o desfecho das AIJEs antes (2020) e depois (2024) da súmula no Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Embora o recorte territorial (Paraná) e temporal (eleições de 2020 a 2024) imponha limitações que impedem a generalização dos dados, os resultados observados constituem indicativos relevantes, em âmbito estadual, do avanço no enfrentamento à fraude à cota de gênero.

A metodologia adotada consiste em pesquisa empírico-jurídica de abordagem mista: análise documental de 57 acórdãos do TRE-PR (2020-2024), estatística descritiva do impacto das decisões sobre mandatos parlamentares e análise de doutrina e jurisprudência.

Além da introdução, o capítulo seguinte aborda as cotas de gênero como instrumento de ação afirmativa, revisando sua evolução legislativa e conceitual no Brasil e no cenário internacional, com ênfase em sua natureza como medida voltada à promoção da igualdade material.

No capítulo 3, analisa-se a atuação da Justiça Eleitoral na promoção da equidade de gênero, destacando-se o papel do TSE e dos TREs — especialmente o TRE-PR — na efetivação das cotas, inclusive por meio de políticas de financiamento e protocolos de prevenção à fraude.

Em seguida, examina-se a evolução jurisprudencial do TSE, com foco na construção dos critérios para identificação da fraude à cota de gênero e nas sanções aplicadas, desde os precedentes iniciais até o *leading case* do REsp 193-92/PI.

O último capítulo trata do conteúdo da Súmula 73, sua fundamentação, efeitos práticos e impacto, evidenciado por dados comparativos das eleições de 2020 e 2024, que demonstram seu papel no fortalecimento do combate às violações das regras de gênero. Por fim, são apresentadas as considerações conclusivas.

Cotas de gênero como ação afirmativa

É certo que, a fim de diminuir o estado de sub-representatividade que permeia o quadro político, o Brasil vem instituindo, desde os anos 1990, uma série de normas eleitorais que visam aumentar a quantidade de mulheres candidatas e eleitas. A cota de gênero surge, assim, como política reparativa, na tentativa de alterar a ausência de mulheres nos cargos eletivos proporcionais — espaço historicamente marcado como masculino. Constitui-se, portanto, na reserva de vagas para candidaturas a cargos eletivos que os partidos políticos devem destinar às mulheres a cada eleição proporcional (Carvalho, 2020).

As cotas, como forma de ação afirmativa promovida pelo Estado, são medidas especiais tomadas com o objetivo de assegurar o progresso adequado de certos grupos raciais, sociais ou étnicos, ou de

indivíduos que necessitem de proteção, e que possam ser necessárias e úteis para proporcionar a tais grupos igual o gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais (Macedo, 2014).

Para Joaquim Barbosa, “a ação afirmativa consiste em dar tratamento diferencial, favorável, àqueles que historicamente foram marginalizados, de sorte a colocá-los em um nível de competição similar ao daqueles que historicamente se beneficiaram da sua exclusão” (Barbosa *apud* Vieira, 2006).

As ações afirmativas são medidas especiais adotadas pelo Estado com o objetivo de eliminar as desigualdades historicamente acumuladas, garantindo igualdade de oportunidades e tratamento, revestindo-se como instrumento de promoção da igualdade material. Voltadas à integração de comunidades historicamente excluídas e discriminadas, encontram-se em plena conformidade com o princípio da igualdade esculpida na Constituição Federal, não apenas a igualdade formal, mas também a material (art. 5º da CF).

O texto constitucional não se satisfaz com a igualdade formal, demandando medidas que efetivamente eliminem as desigualdades fáticas, promovendo a igualdade jurídica.

Segundo a Ministra Cármen Lúcia, em razão da “desigualação positiva promove-se a igualação jurídica efetiva; por ela afirma-se uma fórmula jurídica para se provocar uma efetiva igualação social, política, econômica no e segundo o Direito, tal como assegurado formal e materialmente no sistema constitucional democrático”. E complementa: “a ação afirmativa emergiu como a face construtiva e construtora do novo conteúdo a ser buscado no princípio da igualdade jurídica” (Rocha, 1996).

No plano do direito eleitoral, as cotas de gênero afiguram-se como ações afirmativas voltadas às mulheres, criadas para superar a discriminação histórica das candidatas do sexo feminino — especialmente no cenário de disputas eleitorais para ocupação de cadeiras no parlamento —, apresentando-se como meio adequado e proporcional para superar as desigualdades de gênero na política (Da Silva; Aguiar, 2020).

Nessa perspectiva ainda, diga-se que as barreiras não se restringem às discriminações históricas ou à estrutura patriarcal da sociedade. Há ainda o que parte da doutrina denomina de “tetos de vidro” que contribuem para a sub-representação feminina nas eleições. A presença reduzida de mulheres também pode ser atribuída

a esses “tetos de vidro”, não apenas da sociedade em geral, mas especificamente dentro das organizações partidárias, frequentemente dominadas por redes de poder masculinas (Alcântara *et al*, 2024).

Vê-se, portanto, que a política de cotas deve ser aprofundada, demonstrando que esse tipo de mecanismo afirmativo se configura como forma legítima para tentar reverter o quadro de desigualdade.

As cotas de gênero constituem uma política pública de ação afirmativa, reconhecida pela legislação eleitoral brasileira (Lei nº 9.504/1997). Elas preveem que ao menos 30% das candidaturas proporcionais sejam preenchidas por mulheres, como forma de combater a desigualdade estrutural e garantir maior diversidade na representação política.

A atuação do estado brasileiro na adoção de políticas legislativas e judiciais voltadas a fomentar a participação feminina na política insere-se em um contexto internacional mais amplo, revelando que a assimetria de gênero na política não se restringe ao cenário político brasileiro.

Reconhecendo o contexto global de baixa presença de mulheres na política, a Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu, em 1995, a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, com o tema: "Ação pela Igualdade, Desenvolvimento e a Paz". No encontro, foram estabelecidas diretrizes e recomendações para pressionar governos, partidos políticos e organizações a instituírem políticas afirmativas de modo a promover e acelerar a igualdade de gênero na política (Perlim, 2024). O Brasil integrou o grupo de países que assinaram o compromisso de promover ações afirmativas com esse objetivo (Carvalho, 2020).

A Lei nº 9.100/1995 foi a primeira a introduzir o regime de cotas de gênero. A legislação previa que, no mínimo 20% da lista de candidatos de cada partido ou coligação, deveria ser preenchida por candidatas mulheres. A proposta, apelidada de “Lei das Cotas”, tinha validade apenas para as Câmaras Municipais.

Posteriormente, com a Lei nº 9.504/1997, o percentual mínimo de candidatas mulheres passou a ser de 30%. Esse percentual foi previsto no art. 10, §3º, cuja redação original era a seguinte:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras

Municipais até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

§3º. Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo (Oliveira, 2023).

As alterações legislativas, no entanto, foram tímidas e não se revelaram suficientes, pois exigiam apenas a “reserva” de uma porcentagem de candidaturas femininas nas listas proporcionais, que não poderiam ser ocupadas por homens. Nada impedia, porém, que se deixassem, dentro do percentual destinado às mulheres, candidaturas em branco. Os partidos descumpriam as cotas, e inexistiam garantias de que as candidaturas femininas seriam efetivamente lançadas — muito menos de forma competitiva (Perlim, 2024).

Somente em 2009, com a promulgação da Lei nº 12.034, que se conferiu nova redação ao Art. 10, §3º da Lei nº 9.504/1997, tornou-se imperativo o preenchimento efetivo das vagas reservadas, com previsão expressa nos seguintes termos:

§ 3o Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

Diante da nova redação, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2010, passou a decidir que os partidos e coligações seriam obrigados a registrar a cota mínima de 30% (trinta por cento) de mulheres para a disputa eleitoral aos cargos de deputada federal e estadual, bem como para as eleições de vereadores. Dessa forma, nas eleições de 2012, a Justiça Eleitoral passou a exigir, de forma rigorosa, o preenchimento da cota feminina como condição essencial para o deferimento do DRAP (Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários) (Nunes e Soares, 2018).

As propostas legislativas implementadas surtiram algum efeito nas eleições seguintes. Nas eleições de 2014, pela primeira vez, o percentual de mulheres candidatas aproximou-se do mínimo estabelecido por lei. Em 2010, o percentual de candidatas à Câmara dos Deputados era de 19,42%; em 2014, esse índice subiu para 28,62%. Tal crescimento não ocorreu por acaso, podendo ser, ao

contrário, atribuído às alterações promovidas na legislação eleitoral (Oliveira, 2023).

Não se pode negar que o advento das cotas de gênero, como ação afirmativa, visando atacar a sub-representação política feminina, representou significativo avanço. Porém, até a atualidade, o estabelecimento das cotas na legislação, por si só, tem se mostrado insuficiente.

Por meio de diversos dados estatísticos obtidos na página do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), é possível observar que, entre 2016 e 2022, o Brasil teve, em média, 52% do eleitorado constituído por mulheres, 33% de candidaturas femininas e 15% de eleitas¹. Nas eleições gerais de 2022, alcançaram êxito na eleição para a composição da Câmara Federal menos de 20% de mulheres, o que coloca o Brasil em posição vergonhosa em rankings internacionais, abaixo de todas as democracias sul-americanas e de países com instituições menos modernas e consolidadas, como Nicarágua (54%), Namíbia (50%), Angola (38%) ou Egito (28%) (Alcântara et al, 2024). Nas eleições municipais de 2024, para as câmaras municipais, 35% dos candidatos eram mulheres, mas apenas 18% foram eleitas, superando ligeiramente o resultado de 2020, em que se constatou 16% de eleitas².

É certo que a reduzida presença de mulheres em posições de destaque nos partidos políticos e os limites das políticas de ação afirmativa têm sido amplamente debatidos pela literatura especializada como problemas que afligem democracias em todo o mundo (Alcântara et al, 2024). Contudo, a Justiça Eleitoral tem exercido um papel fundamental na criação, interpretação e fiscalização de normas que buscam corrigir esse desequilíbrio, na promoção das igualdade de gênero e na ampliação das mulheres nos espaços de poder político.

A Justiça Eleitoral, tanto no âmbito nacional, por meio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), quanto no nível estadual, pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), transcende sua função primordial de assegurar a legitimidade dos processos eleitorais ao desempenhar importante atribuição de promover a equidade de gênero na política.

¹ <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Janeiro/tse-mulheres-portal-reune-estatisticas-sobre-eleitorado-e-participacao-feminina-na-politica>.

² <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/#estatisticas>.

Atuação da Justiça Eleitoral na concretização das cotas de gênero

A Justiça Eleitoral é a instituição responsável por assegurar a legalidade, legitimidade e transparência do processo eleitoral, um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

Com a afirmação histórica da soberania popular e dos princípios democráticos e representativos, foram criados métodos e sistemas de controle de eleições e investiduras em mandatos eletivos. O controle visa assegurar a legitimidade e a sinceridade do pleito, tendo como finalidade depurar o processo eleitoral e livrá-lo de abusos de poder, fraudes e irregularidades que possam desnaturá-lo (Gomes, 2023).

No Brasil, o sistema de controle das eleições foi confiado à Justiça Eleitoral, sistema jurisdicional especializado, a quem incumbe a organização e a regulamentação das eleições brasileiras, proporcionando igualdade de oportunidades para todos os candidatos e candidatas.

Em nível internacional, os sistemas eleitorais são reconhecidos como o “primeiro veículo para escolha e representação governamental, o que é a base para a fundação da democracia”. Os denominados “*Electoral Management Bodies*”, equivalentes à Justiça Eleitoral brasileira, vêm sendo cada vez mais reconhecidos como instituições de governança permanentes, importantes para a construção da democracia. São estruturas eleitorais que contribuem para a legitimidade das instituições democráticas e para o fortalecimento do Estado de Direito (López-Pintor, 2000).

Mesmo em democracias consolidadas, como Estados Unidos, Austrália e Reino Unido, estão sendo conduzidas reformas eleitorais com a finalidade de se instituírem órgãos eleitorais independentes. “Tanto nas democracias novas quanto nas mais antigas, há argumentos defendendo o estabelecimento de órgãos eleitorais independentes, destacando-se a importância dessas estruturas na promoção da transparência democrática e da eficiência técnica” (López-Pintor, 2000)³. Essa tendência internacional, inclusive em democracias estáveis, demonstra a relevância da Justiça Eleitoral

³ Tradução livre de: “In both new and older democracies, arguments advocating the establishment of independent electoral bodies highlight the importance of these structures in promoting democratic transparency and technical efficiency”.

que, há anos, constitui-se como órgão independente, externo ao Executivo e Legislativo, auxiliando no fortalecimento da democracia no Brasil.

Além de sua função essencial de assegurar a confiabilidade e a legitimidade dos resultados do processo eleitoral, a Justiça Eleitoral tem desempenhado papel importante no incentivo à maior participação política das mulheres. Essa atuação vai além da simples fiscalização, pois envolve a implementação de medidas que promovem a igualdade de gênero no cenário político. Ao garantir a observância das cotas de gênero e coibir práticas que tentem burlá-las, como as candidaturas fictícias, a Justiça Eleitoral também se posiciona como garantidora do princípio da igualdade. Nesse contexto, José Jairo Gomes destaca que a cota de gênero encontra respaldo nos valores fundamentais que sustentam o Estado Democrático brasileiro, como a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a igualdade e o pluralismo político (Gomes, 2023). Assim, a atuação da Justiça Eleitoral reforça o compromisso de promover uma representação mais justa e equilibrada, contribuindo para a construção de uma sociedade mais democrática e inclusiva.

A Justiça Eleitoral tem se destacado não somente nos esforços de cumprir das normativas que versam sobre a cota de gênero, mas também em outras iniciativas de caráter pedagógico e de impulso de ações destinadas à participação política das mulheres.⁴ Além da repressão e do combate à fraude à cota de gênero, fazendo cumprir o limite mínimo de 30% de candidatas na composição dos postulantes aos cargos eletivos do Poder Legislativo, inclusive por meio da edição da Súmula 73 do TSE, que será analisado em tópico à parte —, outras medidas aptas a promover a igualdade de gênero na política vêm sendo adotadas.

Destaca-se, por exemplo, a intervenção da Justiça Eleitoral ao estabelecer uma cota de financiamento por gênero, garantindo minimamente um volume de recursos para tornar as campanhas femininas mais competitivas. Pode-se afirmar que a principal mudança que levou à inversão dos padrões de financiamento eleitoral no Brasil não foi fruto de iniciativa legislativa, mas de decisão

⁴ Mais exemplo de iniciativas especificamente do TSE na concretização da equidade de gênero pode ser visto em: RODRIGUES, Wagner Ribeiro. *Questão de justiça? O papel e a atuação da justiça eleitoral na promoção de ações destinadas à participação política das mulheres*. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito. Salvador, 2024.

do Supremo Tribunal Federal (STF) (Lucíola, 2023), complementada pelo TSE.

A pretexto de avançar para além das cotas de candidatura, atacando também a dimensão do financiamento, a Minirreforma Eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165/2015) determinou que de 5% a 15% dos recursos do Fundo Partidário (FP) fossem compulsoriamente destinados às campanhas de mulheres. A medida, porém, foi criticada por estabelecer um patamar legal inferior ao volume de recursos que já vinha sendo destinado às candidaturas femininas na prática.

Em março de 2018, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5617, o Supremo Tribunal Federal (STF) equiparou o mínimo de recursos do Fundo Partidário (FP) a serem destinados ao patamar legal mínimo de candidaturas femininas, no montante de 30% do fundo alocado por cada partido para eleições majoritárias e proporcionais. Além disso, determinou-se que, em caso de haver percentual mais elevado ao mínimo de candidaturas femininas, os recursos deveriam ser alocados, pelo menos, na mesma proporção. Essa decisão, no entanto, não abrangeu o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), principal fonte de recursos para as campanhas eleitorais (Perlim, 2023).

Após esse julgamento, ainda em 2018, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) estendeu a obrigatoriedade de reserva de recursos também para o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas — FEFC (Consulta n. 0600252-18.2018.6.00.0000). Em resposta, o tribunal reconheceu que:

A distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, regulamentada nos arts. 47 e seguintes do mesmo diploma legal, deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, na linha da orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI 5617. No caso de percentual superior de candidaturas, impõe-se o acréscimo de recursos do FEFC e do tempo de propaganda na mesma proporção.

Por fim, em 2022, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 117, incluindo o §8º ao art. 17, da Constituição

Federal, sintetizando as regras definidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral nas importantes decisões citadas anteriormente:

Art. 17 [...] § 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 117, de 2022).

As mudanças interpretativas na aplicação da legislação eleitoral, promovidas pela Justiça Eleitoral, criaram oportunidades para uma efetiva implementação das cotas de gênero no Brasil⁵. As evidências coletadas em relação ao financiamento público, combinadas às novas regras de distribuição de recursos de campanhas para mulheres, bem como às mais recentes cotas raciais de financiamento, “surtiram efeitos positivos, mesmo que ainda tímidos, para reduzir as desigualdades de gênero e raça na corrida eleitoral brasileira” (Lucíola, 2023).

No Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR), sob a presidência do Desembargador Sigurd Roberto Bengtsson, foram implementadas iniciativas com o desiderato de fortalecer a representatividade ativa das mulheres na política e prevenir fraudes à cota de gênero.

De modo a tornar essas iniciativas um programa permanente no Tribunal, foi editada a Resolução n. 935, de 22 de julho de 2024, que instituiu formalmente o “Protocolo de Prevenção à Fraude à Cota de Gênero no âmbito da Justiça Eleitoral do Paraná” cuja finalidade é “fiscalizar, orientar e propor medidas preventivas e corretivas contra fraudes à cota de gênero, com vistas a garantir a participação livre, consciente e efetiva das candidaturas femininas.”

⁵ https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pesquisa-nos-e-as-desigualdades/pesquisa-nos-e-as-desigualdades-2022/?gclid=Cj0KCCQjwqoibBhDUARIsAH2OpWgB5GW1AN3Nm0wSErJptQFtX2U-zOTBWhrrOFhZ2C6TiHDlwBj7a7KkaAvzLEALw_wcB

A execução do Protocolo, a ser exercida pelo Tribunal, nas eleições gerais e pelos juízes e juízas nas eleições municipais, será materializada através da promoção de audiências públicas junto aos órgãos partidários das agremiações envolvidas no pleito, com a participação do Ministério Público Eleitoral, da Ordem dos Advogados do Brasil, da imprensa e de outras instituições públicas ou privadas que se entenderem necessárias. Tais audiências têm por objetivo informar sobre o escopo do Protocolo e orientar acerca da importância do registro das candidaturas femininas, da observância das cotas de gênero e da correta distribuição do Fundo de Financiamento de Campanha e da parcela do Fundo Partidário, bem como do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão — de, no mínimo, 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas —, além de alertar sobre a gravidade das consequências da inobservância dessas regras, consolidadas pela Súmula nº 73, do Tribunal Superior Eleitoral.

A instituição do Protocolo e sua execução representam uma forma de conscientização da população em geral e dos entes da sociedade civil sobre a importância da equidade de gênero, por intermédio do diálogo e do acesso à informação. Nos debates e palestras desenvolvidos nas audiências públicas previstas no Protocolo, almeja-se alcançar a finalidade precípua da norma: inserir, de fato, a mulher na vida política.

Reforça-se, assim, o que a doutrina designa como o “sentido teleológico das normas que instituem reserva de candidatas”, na medida em que não se pretende, com as cotas, simplesmente preencher vagas, mas, sim, inserir de fato a mulher na vida política, tornando-a participativa nos processos eleitorais mediante o efetivo envolvimento nas campanhas e nas discussões partidárias (Alcântara *et al*, 2024).

Essas iniciativas revelam a preocupação da Justiça Eleitoral em dar efetividade ao princípio constitucional da igualdade, garantindo espaço mínimo às candidaturas femininas e assegurando a paridade de gênero na política. Trata-se de medida de caráter preventivo, que busca evitar a necessidade de uma atuação mais drástica, como a imposição punitiva da cassação da chapa, em caso de reconhecimento da fraude à cota de gênero pela Justiça Eleitoral.

Evolução da jurisprudência do TSE no enfrentamento à fraude à cota de gênero

Conforme abordado anteriormente, a previsão legal de ações afirmativas com o intuito de superar a baixa representatividade feminina, embora represente um avanço legislativo, não tem refletido resultados concretos mais efetivos na eleição das mulheres.

Isso ocorre, entre outras razões, porque a exigência da lei das cotas incide apenas sobre o registro das candidaturas. Assim, segundo dados do TSE sobre as eleições proporcionais pós-cotas, observa-se um aumento no percentual das candidaturas femininas, atingindo o mínimo exigido; contudo, o percentual de mulheres eleitas não tem obtido o mesmo desempenho. Essa disparidade entre o número de mulheres candidatas e o número de mulheres eleitas evidencia o comportamento dos sistemas eleitoral e partidário na tentativa de inviabilizar a efetividade da lei de cotas, utilizando a fraude como forma de burlá-la (Jares; Souza, 2024).

A modalidade mais comum encontrada para frustrar a imposição legal da cota de gênero é o registro de candidaturas fictícias, comumente chamadas de candidaturas “laranjas”. Essa prática se materializa pelo registro de mulheres que não possuem compromisso real com a disputa eleitoral, sendo incluídas nas listas de candidatos apenas para preencher formalmente o percentual exigido pela lei, de modo a permitir que mais homens sejam registrados e, assim, a ofender os princípios da democracia participativa (Bueno; Silva, 2024). Viabiliza-se, com isso, a presença do partido e de seus verdadeiros candidatos nas eleições, atendendo-se apenas formalmente à norma da cota de gênero.

O enquadramento desse tipo de conduta como fraude ou ilícito eleitoral não é tarefa simples, na medida em que a lei eleitoral não prevê expressamente os requisitos necessários para a tipificação do ilícito e a aplicação de sua devida sanção. A obrigatoriedade de observância da cota, estabelecida no art. 10, §3º, da Lei n. 9.504/1997, determina a proporção de candidaturas por gênero, mas não detalha o que configura a sua infringência e muito menos as penalidades a serem infligidas em caso de descumprimento.

A ausência de critérios legais específicos para identificar os elementos da fraude apresenta-se como um desafio significativo no combate à violação das cotas, podendo gerar insegurança jurídica e decisões judiciais discrepantes em casos similares. Essa lacuna contrasta com outros ilícitos eleitorais, como a compra de votos, prevista no art. 41-A da Lei n. 9504/97, que descreve minuciosamente

a conduta vedada e as consequências para quem a pratica (Lama, 2024).

Diante da lacuna legislativa e da constatação de que os partidos vinham indicando candidaturas femininas apenas formalmente, sem a real intenção de concorrerem ao pleito, coube ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) estabelecer diretrizes para o reconhecimento das hipóteses de abuso ou fraude, de modo a coibir a violação ao regime de cotas de gênero.

Através de decisões baseadas em interpretações de princípios constitucionais e em entendimentos jurisprudenciais, o Tribunal passou a delinear os requisitos fáticos que caracterizariam a fraude, bem como as respectivas consequências legais, como a cassação dos mandatos dos envolvidos e a declaração de inelegibilidades.

Da análise dos julgados do TSE, infere-se que as decisões evoluíram em relação a dois aspectos: Primeiro, nos contornos fáticos e jurídicos que consubstanciam a fraude à cota de gênero. Quais critérios o tribunal exige para que se identifique as hipóteses de fraude ou de abuso. Segundo, reconhecido o ilícito eleitoral, quais as consequências ou sanções decorrentes e a quem elas podem ser aplicadas. A penalidade abrange somente as candidatas fictícias ou podem atingir toda a chapa registrada?

Sobre o primeiro aspecto, logo depois da instituição das cotas de gênero pela Lei nº 9504/97, o foco das decisões se concentrava na observância dos percentuais estabelecidos. No entanto, o entendimento passou a ser alterado quando se percebeu que, em muitos casos, os partidos apenas formalizavam as candidaturas femininas, sem a intenção real de que estas concorressem efetivamente ao pleito (Lama, 2024). Posteriormente, o TSE passou a reconhecer que a mera formalização da candidatura feminina, sem a real intenção de disputa eleitoral, poderia configurar fraude à cota de gênero. O entendimento se firmou com fundamento no princípio da igualdade e nos objetivos da norma, que visava não apenas garantir números, mas assegurar uma efetiva representatividade (Lama, 2024)⁶.

Malgrado a interpretação do TSE tenha se consolidado no sentido de ser possível o reconhecimento da fraude à cota de gênero

⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 149/PI, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Acórdão de 04/08/2015, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico, data 21/10/2015, pag. 25-26

nos casos de candidaturas fictícias, os julgados não estabeleciam diretrizes objetivas claras, ainda exigindo o “inequívoco fim de burlar o mínimo de isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar”.

Nesse sentido, destaca-se parte da ementa do acórdão no Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 27872/SP, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Acórdão de 13/11/2018⁷:

[...] Porém, e apesar do importante papel da Justiça Eleitoral na apuração de condutas que objetivem burlar o sistema previsto no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97, a prova da fraude da cota de gênero deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias do caso, a denotar o inequívoco fim de mitigar a isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu garantir.

A jurisprudência passou a evoluir e considerar indícios objetivos para a caracterização da fraude, como a obtenção de votação ínfima ou inexistente, ausência de atos de campanha ou prestação de contas zeradas, conforme se observa no seguinte acórdão:

AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2020. VEREADOR. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (AIME). FRAUDE. ART. 14, § 10, DA CF/88. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. CANDIDATURA FICTÍCIA. CONFIGURAÇÃO. VOTAÇÃO MÍNIMA. AUSÊNCIA. ATOS DE CAMPANHA. CONTAS ZERADAS. PEDIDO DE VOTOS. CANDIDATO DIVERSO. CONTRADIÇÕES. DEPOIMENTO. REEXAME. FATOS E PROVAS. SÚMULA 24/TSE. NEGATIVA DE PROVIMENTO (Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental No Recurso Especial Eleitoral 060085995/SC, Relator(a) Min. Benedito Gonçalves, Acórdão de 12/05/2022, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 95, data 25/05/2022) .

No que toca às consequências quando reconhecida a fraude à cota de gênero, as sanções aplicadas em decisões da Justiça Eleitoral se centravam nos responsáveis diretos e nas candidatas envolvidas. Historicamente, a cassação de candidaturas ou mandatos de um partido ou coligação se destinava a situações de graves ilícitos,

⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental Em Recurso Especial Eleitoral 27872/SP, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Acórdão de 13/11/2018, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico, data 11/12/2018

como abuso de poder econômico, político ou compra de votos, por exemplo. Com a crescente conscientização da importância da representatividade política feminina, a fraude à cota de gênero passou a ser entendida como um atentado contra a democracia representativa e a igualdade de gênero, além de ser reconhecida como espécie de abuso de poder, merecendo, assim, uma resposta mais rigorosa. (Targino; Sampaio Júnior, 2022).

O entendimento foi alterado no *leading case* do REsp 19392/PI⁸, cuja relatoria coube ao Min. Jorge Mussi, em que se determinou a cassação de todos os candidatos e candidatas integrantes da chapa composta pela candidata fictícia e a inelegibilidade daqueles que cometeram, participaram ou anuíram com a prática ilícita. O relator acolheu a orientação de que a fraude à cota de gênero implicava na quebra da normalidade e da legitimidade do pleito por força do ato de abuso, sendo desnecessário se cogitar a responsabilidade subjetiva para aplicar a sanção, revelando-se suficiente a prova da condição de beneficiário do abuso.

Parte da fundamentação do julgado explica o novo entendimento do TSE:

[...] caracterizada a fraude da cota de gênero, não se requer, para fim de perda de diploma de todos os candidatos que compuseram as coligações, prova incontestante de sua participação ou anuência, aspecto subjetivo que se revela imprescindível apenas para se impor ou não a eles inelegibilidade para eleições futuras.

Em outras palavras, evidenciada conduta que comprometa a disputa eleitoral, quebrando a isonomia entre os candidatos, impõe-se cassar os registros ou diplomas de todos os beneficiários, cabendo ao órgão julgador definir sua atuação no ilícito apenas para fim de inelegibilidade, que possui natureza personalíssima.

Na realidade, como bem elucida Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, na fundamentação apenas:

Reafirmou-se a interpretação tradicional do TSE no sentido de que a cassação do registro ou do diploma, nos casos de abuso de poder ou fraude, se

⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 19392/PI, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Acórdão de 17/09/2019, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 193, data 04/10/2019, pag. 105/107

dá objetivamente, pelo prejuízo causado à higidez do pleito e à igualdade de chances na competição, exigindo-se prova de atuação, participação ou anuência apenas para a imposição da inelegibilidade (Gonçalves, 2024).

O entendimento, por sua vez, tanto quanto aos elementos para configuração da fraude quanto às suas consequências, se consolidou, conforme se observa de acórdãos posteriores:

[...] Quanto ao mérito, a cota de gênero de candidaturas femininas é um relevante instrumento que tem por objetivo assegurar não apenas a participação formal, mas também a efetiva participação feminina nas eleições, de modo a atenuar o déficit de representatividade em mandatos eletivos ocupados por mulheres. Nesse aspecto, relevante é a atuação da JUSTIÇA ELEITORAL na apuração de condutas que objetivem burlar o sistema previsto no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997.

No que tange aos elementos suficientes para revelar a intenção de burlar a norma do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, esta CORTE tem assentado que o quantitativo da votação, bem como a ausência de gastos eleitorais, de abertura de conta bancária e de atos de campanha são elementos indicativos de fraude à cota de gênero.

[...]

De acordo com a jurisprudência firme desta CORTE SUPERIOR ELEITORAL, caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, a consequência jurídica é: (i) a cassação dos candidatos vinculados ao Drap, independentemente de prova da participação, ciência ou anuência deles; (ii) a inelegibilidade daqueles que efetivamente praticaram ou anuíram com a conduta; (iii) a nulidade dos votos obtidos pelo Partido/ Coligação, com a recontagem do cálculo dos quocientes eleitoral e partidários, nos termos do art. 222 do Código Eleitoral (REspe 764-55/PR, DJe de 18/5/2021, e REspe 190, DJe de 4/2/2022, ambos de minha relatoria)⁹.

A pacificação do entendimento pelo TSE culminou na aprovação da edição da Súmula 73.

A Súmula nº 73 do TSE como instrumento de combate à fraude à cota de gênero

⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Em Recurso Especial Eleitoral 060106042/SP, Relator(a) Min. Alexandre de Moraes, Acórdão de 17/08/2023, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 193, data 29/09/2023.

A edição da Súmula 73 do TSE representa uma valiosa ferramenta no combate à fraude à cota de gênero, na medida em que confere concretude aos elementos identificadores da fraude e define as consequências do ilícito eleitoral, dando segurança jurídica para os julgamentos das instâncias eleitorais. Além disso, torna transparente aos atores envolvidos nas eleições, sejam partidos, coligações, federações, candidatos e candidatas, o entendimento que pode levar à cassação da chapa e eventuais inelegibilidades.

Cumpra-se salientar que, para alguns autores, a ambiguidade legislativa e a falta de critérios objetivos para a caracterização do ilícito contribuem para a continuidade do persistente quadro de fraude à cota de gênero no contexto político brasileiro.¹⁰ A instituição da súmula, portanto, preenche essa lacuna, espancando de vez os argumentos de que o descumprimento da ação afirmativa derivava da falta de critérios objetivos.

Lembrando-se que a finalidade precípua da Justiça Eleitoral, ao lançar a súmula, não é a punição pela cassação dos registros de candidatos e candidatas, mas sim “combater esse tipo de fraude e incentivar candidaturas femininas reais para que a igualdade de gênero cresça cada vez mais no meio político”¹¹.

O verbete da súmula, publicado em 16.05.2024, sintetizou as balizas para o reconhecimento das hipóteses de fraude, atribuindo as penalidades passíveis de serem aplicadas.

A Súmula 73 do TSE apresenta o seguinte enunciado:

A fraude à cota de gênero, consistente no que diz respeito ao percentual mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do artigo 10, parágrafo 3º, da Lei nº 9.504/1997, configura-se com a presença de um ou alguns dos seguintes elementos, quando os fatos e as circunstâncias do caso concreto assim permitirem concluir:

- votação zerada ou inexpressiva;
- prestação de contas zerada, padronizada ou ausência de movimentação financeira relevante;
- ausência de atos efetivos de campanha, divulgação ou promoção da candidatura de terceiros.

¹⁰ Nesse sentido: Lama, 2024.

¹¹ <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Julho/tse-tem-jurisprudencia-pacificada-sobre-fraude-a-cota-de-generopara-as-eleicoes-2024>.

O reconhecimento do ilícito acarretará as seguintes consequências:

- cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (Drap) da legenda e dos diplomas das candidatas e dos candidatos a ele vinculados, independentemente de prova de participação, ciência ou anuência deles;
- inelegibilidade daqueles que praticaram a conduta ou anuíram a ela, nas hipóteses de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (Aije);
- nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (artigo 222 do Código Eleitoral), inclusive para fins de aplicação do artigo 224 do Código Eleitoral, se for o caso.

A importância da súmula fica evidente ao se comparar os dados das eleições municipais de 2020 e 2024. Enquanto a eleição de 2020 ocorreu antes da edição da súmula, a de 2024 já foi realizada com ela em vigor. No Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR), no ano de 2024, observou-se um aumento significativo no número de Ações de Investigação Judicial Eleitoral (AIJEs), principal instrumento para levar ao Judiciário Eleitoral as imputações de fraude à cota de gênero. Esse crescimento indica uma atuação mais firme de partidos políticos, coligações, federações, candidatos, candidatas e do Ministério Público Eleitoral no enfrentamento às chamadas candidaturas fictícias, lançadas apenas para cumprir formalmente a exigência legal de gênero.

Em pesquisa jurisprudencial realizada no portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com foco exclusivo nas ações que tramitam no TRE-PR, com julgamento até o dia 31.07.2025, e utilizando o termo “fraude à cota de gênero” para filtrar os julgados, constatou-se que, nas eleições de 2020, oito (08) acórdãos em AIJEs trataram do tema. Dentre essas decisões, em apenas duas (02)¹² houve o reconhecimento da prática ilícita, enquanto nas demais seis (06) os julgadores entenderam não haver comprovação suficiente da fraude.

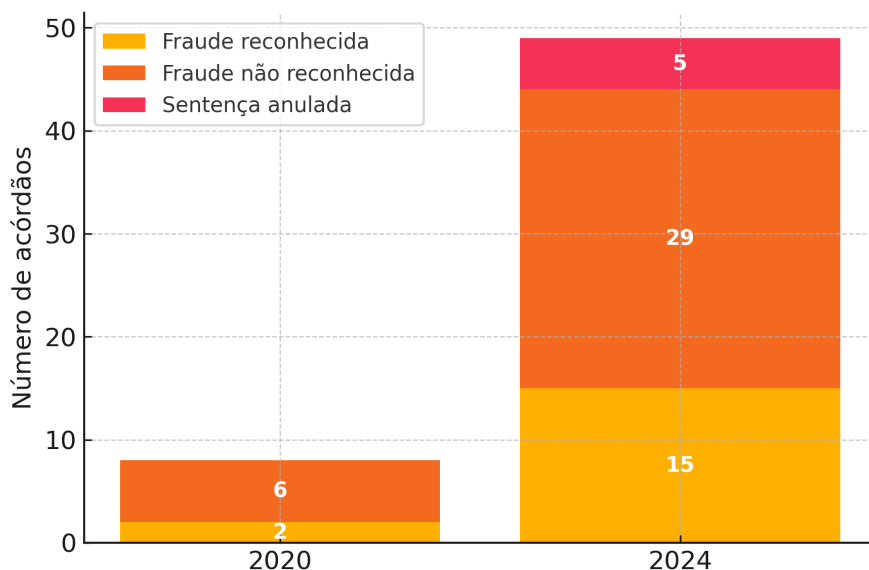
Por outro lado, aplicando-se os mesmos critérios de busca para os julgados relativos às eleições de 2024, o número de acórdãos subiu para quarenta e nove (49). Desses, em cinco (05) casos, as sentenças foram anuladas, com retorno dos autos à primeira instância para novo julgamento. Nos demais quarenta e seis (46) acórdãos,

¹² AIJE 060054419/PR, Relator(a) Des. Claudia Cristina Cristofani, Acórdão de 22/08/2024, Publicado no(a) DJE 185, data 28/08/2024 e AIJE 060059470/PR, Relator(a) Des. Rodrigo Otavio Rodrigues Gomes Do Amaral, Acórdão de 29/08/2022, Publicado no(a) DJE 192, data 02/09/2022

houve julgamento de mérito: em quinze (15)¹³ deles, reconheceu-se a existência de fraude, com aplicação das sanções legais pertinentes, enquanto em vinte e nove (29) o pedido foi julgado improcedente.

Em termos percentuais, de 2020 para 2024, o aumento de 8 para 49 acórdãos representou um crescimento de 512,5% e, nos casos de reconhecimento da fraude, significou um acréscimo de 650% (2 para 15). Esses dados indicam não apenas uma elevação na judicialização do tema, mas também um crescimento expressivo no número de decisões que identificam a ocorrência da fraude.

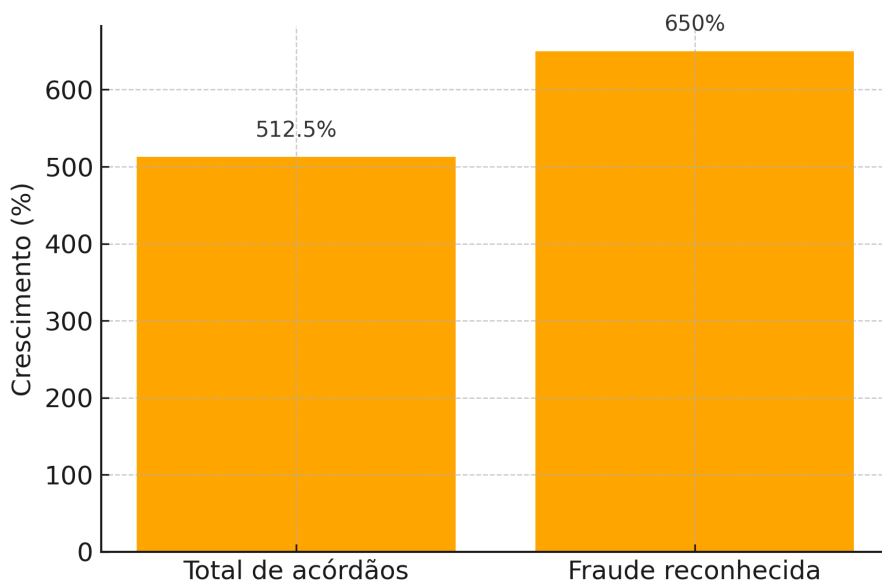
Figura 1 – Resultados das AIJEs no TRE-PR por eleição (2020 vs. 2024).



Fonte: Portal de Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – acórdãos do TRE-PR julgados até 31/07/2025, utilizando o termo de busca “fraude à cota de gênero”.

¹³ Citem-se alguns dos julgados: Recurso Eleitoral 060086849/PR, Relator(a) Des. Eleitoral Guilherme Frederico Hernandes Denz, Acórdão de 30/06/2025, Publicado no(a) DJE 125, data 04/07/2025; Recurso Eleitoral Na Ação De Investigação Judicial Eleitoral 060043391/PR, Relator(a) Des. Claudia Cristina Cristofani, Acórdão de 30/06/2025, Publicado no(a) DJE 124, data 03/07/2025; Recurso Eleitoral Na Ação De Investigação Judicial Eleitoral 060068191/PR, Relator(a) Des. Eleitoral Anderson Ricardo Fogaça, Acórdão de 26/05/2025, Publicado no(a) DJE 102, data 30/05/2025 e Recurso Eleitoral 060042307/PR, Relator(a) Des. Eleitoral Jose Rodrigo Sade, Acórdão de 23/06/2025, Publicado no(a) DJE 119, data 26/06/2025.

Figura 2 – Crescimento percentual no TRE-PR de 2020 para 2024.



Fonte: Portal de Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – acórdãos do TRE-PR julgados até 31/07/2025, utilizando o termo de busca “fraude à cota de gênero”.

Outra questão a se destacar é que, como a caracterização da fraude à cota de gênero implica, automaticamente, na invalidação do DRAP, com o conseqüente indeferimento dos registros de todos os candidatos e candidatas, não raras vezes, isso provoca também a cassação de diplomas de eleitos e eleitas, acarretando prejuízo aos partidos políticos e federações envolvidos, que perderão representatividade nos parlamentos.

Há consenso de que a representatividade feminina na política somente será incrementada com a participação efetiva dos partidos políticos.

De fato, os partidos políticos são peças-chave para a participação das mulheres na política, já que são os partidos políticos que recrutam e selecionam os candidatos para as eleições e determinam a agenda política de um país. A forma como as mulheres participam da vida partidária e como as greis incentivam e motivam o envolvimento das mulheres são os fatores determinantes do

empoderamento político e para garantir a igualdade de gênero na política (Ballington, 2012).

Os partidos que se empenham na inserção da mulher na política se beneficiam na conquista de espaço político e eleitoral. Aquelas greis que levam à participação política das mulheres a sério se fortalecem junto a suas bases e conquistam novos grupos de eleitores. Além disso, os partidos que conseguem gerar novos rostos e ideias mantêm uma imagem vibrante e energizada em uma época de engajamento decrescente dos eleitores (Ballington, 2012). Nessa perspectiva ainda há um proveito político considerável aos partidos, além do cumprimento da legislação.

Contudo, dentro dos partidos políticos, as mulheres tendem a estar sobrerrepresentadas no nível da base ou em papéis de apoio, mas sub-representadas em posições de poder. Sem o acesso a redes de influência e com recursos muito limitados, é compreensível que a participação feminina nos partidos políticos permaneça bem abaixo da masculina. (Ballington, 2012).

Os partidos políticos rejeitam a entrada das mulheres na concorrência efetiva e qualificada, uma vez que as agremiações partidárias são os únicos destinatários dos incentivos à formação e à participação de mulheres (Alcântara, 2024). Dedicam-se a cumprir formalmente a exigência legal de apresentar o percentual mínimo de mulheres, mas não se ocupam em desenvolver o capital político dessas mulheres, ou em assegurar a existência de chances reais de elegibilidade.

Embora a Justiça Eleitoral brasileira desempenhe papel ativo na promoção da equidade de gênero, em razão da autonomia partidária prevista na Constituição Federal (art. 71, § 1º), ao Judiciário descabe, sem legislação específica, interferir nos comandos dos partidos a ponto de obrigá-los diretamente a integrar mais mulheres nos espaços de poder. Entretanto, a disposição da súmula, preceituando o indeferimento integral do DRAP e a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem dos quocientes eleitoral e partidário (artigo 222 do Código Eleitoral) implicará, muitas vezes, em cassação de candidatos eleitos e eleitas, atingindo diretamente o interesse dos partidos políticos.

A solução conferida pelo TSE e consubstanciada na súmula objetiva justamente evitar que os partidos políticos se beneficiem da fraude à cota de gênero, mesmo quando restar configurada a sua

ocorrência. Com efeito, “o registro das candidaturas fraudulentas possibilitou um maior número de homens na disputa, cuja soma de votos, por sua vez, contabilizou-se para as respectivas alianças, culminando em quociente partidário favorável a elas (art. 107 do Código Eleitoral), que puderam então registrar e eleger mais candidatos. O círculo vicioso não se afasta com a glosa apenas parcial, pois a negativa dos registros após a data do pleito implica o aproveitamento dos votos em favor das legendas (art. 175, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral), evidenciando-se, mais uma vez, o inquestionável benefício auferido com a fraude”¹⁴.

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves compartilha do mesmo entendimento, aduzindo que “cientes ou não da fraude, todos os candidatos proporcionais da mesma grei só puderam se lançar porque, a princípio, a chapa estava regular. Se ela não estava, a consequência deve alcançar a todos” (Gonçalves, 2024).

Nesse contexto, a súmula representa mais um reforço no combate à fraude à cota, pois os partidos políticos serão penalizados, perdendo representatividade nas câmaras municipais, assembleias legislativas e na Câmara Federal, caso não observem a determinação de preencher a chapa com o mínimo de 30% de mulheres.

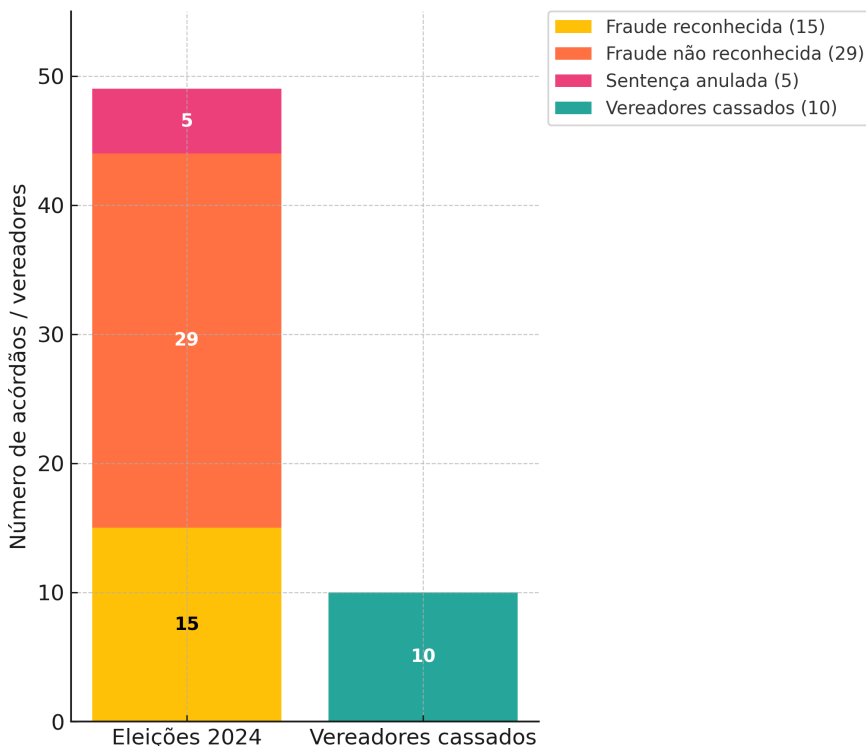
Nas eleições municipais de 2024, no estado do Paraná, alguns partidos políticos enfrentaram sanções pelo descumprimento da cota de gênero. Conforme análise dos julgados do TRE-PR, nos quinze (15) julgados em que se reconheceu a prática de fraude, oito recursos eleitorais ¹⁵ resultaram na cassação dos diplomas de dez vereadores e vereadoras eleitos, abrangendo oito municípios distintos do estado¹⁶.

¹⁴ REspe nº 193-92/PI, rel. Min. Jorge Mussi, julgado em 17.9.2019, DJe de 4.10.2019.

¹⁵ Recursos Eleitorais n. 060038416/PR, 060043391/PR, 060050468/PR, 060042307/PR, 060066018/PR, 060068191/PR, 060051546/PR, 060038203/PR.

¹⁶ Bom Jesus do Sul (1), Joaquim Távora (1), Campo Mourão (2), Ivaí (1), Mauá da Serra (3), Tunas do Paraná (1) e Castro (1).

Figura 3 – Resultados das AIJEs no TRE-PR, eleição 2024, com vereadores cassados.



Fonte: Portal de Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – acordãos do TRE-PR julgados até 31/07/2025, utilizando o termo de busca “fraude à cota de gênero”.

Diante disso, constata-se que a Súmula 73 do TSE representa um avanço significativo no enfrentamento à fraude à cota de gênero, ao oferecer parâmetros objetivos para sua identificação e estabelecer consequências jurídicas claras e severas, como a cassação de diplomas e a nulidade dos votos. Sua edição fortalece a atuação da Justiça Eleitoral, confere maior segurança jurídica aos julgamentos e impõe custos reais às legendas que se beneficiam da burla à legislação. Além disso, estimula uma mudança de postura dos partidos políticos, que passam a ter maior responsabilidade na promoção de candidaturas femininas efetivas, contribuindo, assim, para o fortalecimento da representação feminina e da igualdade de gênero no cenário político.

Considerações finais

O exame da trajetória normativa e jurisprudencial que culminou na Súmula 73 do Tribunal Superior Eleitoral evidencia dois movimentos convergentes: de um lado, o amadurecimento das políticas afirmativas de gênero no Brasil; de outro, a capacidade da Justiça Eleitoral de adaptar-se para salvaguardar a paridade material na disputa política. A lei de cotas de 1997 — posteriormente reforçada pela obrigatoriedade de preenchimento efetivo (Lei 12.034/2009) e pela reserva proporcional de recursos e propaganda — enfrenta, na prática, a resistência partidária no cumprimento da norma, com a produção de candidaturas fictícias. Nesse contexto de lacuna da norma reside a importância da atuação da Justiça Eleitoral.

A Súmula 73 sistematiza o que a jurisprudência construiu em etapas: (i) critérios objetivos para identificar fraude (votação zerada ou inexpressiva, contas sem movimentação, ausência de atos de campanha) e (ii) consequências automáticas, severas e amplas — cassação do DRAP, nulidade de votos, inelegibilidade — independentemente de prova de participação subjetiva dos beneficiários. Ao fazê-lo, impõe custos eleitorais e reputacionais imediatos a partidos e federações que se arriscam a burlar a regra.

Os dados do TRE-PR reforçam o efeito benéfico do verbete. Entre 2020 e 2024, o número de AIJEs por fraude à cota de gênero saltou de oito para quarenta e nove; as decisões condenatórias passaram de duas para quinze, resultando na cassação de dez mandatos legislativos em oito municípios distintos. Ainda que o recorte seja estadual e o horizonte temporal curto, a tendência aponta para maior litigiosidade, com fiscalização intensificada por Ministério Público, partidos e candidatas, além de respostas judiciais mais uniformes e contundentes. Em última análise, o êxito da Súmula 73 dependerá justamente de sua capacidade de inaugurar um novo padrão de comportamento partidário: um cenário em que o custo político-jurídico da fraude supera qualquer ganho eleitoral de curto prazo, levando as legendas a reconhecer que investir em lideranças femininas autênticas é condição não apenas de conformidade legal, mas de ganho eleitoral e sobrevivência democrática. Somente assim a ação afirmativa deixará de ser uma resposta corretiva episódica e passará a constituir pilar estrutural de uma democracia brasileira

efetivamente plural, inclusiva e representativa. A falta de participação dos cidadãos na vida política, materializada pelos índices de abstenção eleitoral apresentados nas últimas eleições, representa um enfraquecimento do Estado Democrático de Direito, do exercício da cidadania e das próprias liberdades individuais. As divergências comportamentais apresentadas pelos candidatos em campanha eleitoral e o trabalho realizado no exercício efetivo do mandato contribuem para o afastamento entre eleitores e eleitos, resultando no descrédito da população sobre as instituições democráticas e a democracia representativa.

REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, Adriana Soares; WOCHNICKI, Daniela de Cássia; SANTOS, Marina Martins; RIBEIRO, Pedro Floriano. **Os tetos de vidro: sub-representação feminina nas máquinas partidárias**. Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 18, n. 1, p. 210-232, jan./jun. 2024.
- BALLINGTON, Julie. **Empoderando as mulheres para fortalecer os partidos políticos: um guia para promover a participação política das mulheres** (trads. Claudia Chauvet, Patrícia Ozório e Hilda Lemos). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento / Instituto Democrático Nacional, 2012. Disponível em: <https://www.ndi.org/sites/default/files/Empoderamento%20as%20mulheres%20para%20fortalecer%20partidos%20politicos.pdf>. Acesso em: 30 julho 2025.
- BUENO, Emma Roberta Palú; SILVA, Gabriella Franson e. **A presença da mulher na política – avanços e retrocessos com base na análise da fraude à cota de gênero**. Revista Gralha Azul, v. 1, n. 25, ago.–set. 2024.
- CARVALHO, Raquel Florence de. **Quotas de gênero**. In: SOUZA, André de; *et al.* Dicionário das eleições. Curitiba: Juruá, 2020.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 19. ed. Barueri: Atlas, 2023.
- GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Ações eleitorais contra o registro, o diploma e o mandato: aspectos materiais e processuais**. 2. ed. São Paulo: M. Amaro – Textos Acadêmicos e Jurídicos, 2024.
- JARES, Martha; SOUZA, Carlos Augusto da Silva. **Quem são as candidatas laranjas no Brasil: o perfil social e político das mulheres sem voto nas eleições legislativas municipais**. Revista Caderno Pedagógico, Curitiba, v. 21, n. 1, p. 1165-1193, 2024.
- LAMA, David Roldan Vilasboas. **Critérios para caracterização do ilícito da fraude à cota de gênero: breve ensaio comparativo da jurisprudência do TSE**. Paraná Eleitoral, v. 13, n. 1, p. 16-37, s.d.
- LÓPEZ-PINTOR, Rafael. **Electoral management bodies as institutions of governance**. EMB Book Series, 2000.

LUCCIOLA, Natália. **Impactos de mudanças no financiamento eleitoral na sub-representação política de mulheres e pessoas negras**, 2023. Disponível em: file:///C:/Users/gde/Downloads/NataliaLucciola_2023_ANPOCS.pdf. Acesso em: 25 jun. 2024.

MACEDO, Elaine Harzheim. **A cota de gênero no processo eleitoral como ação afirmativa na concretização de direitos fundamentais políticos: tratamento legislativo e jurisprudencial**. Revista da AJURIS, v. 41, n. 133, mar. 2014.

NUNES, Geórgia Ferreira Martins; SOARES, Lorena de Araújo Costa. **Candidatas de fachada: a violência política decorrente da fraude eleitoral e do abuso de poder e as respostas jurídicas para efetivação dos grupos minoritariamente representados**. In: FUX, Luiz;

PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coords.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Constitucional Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 543-570. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 1). Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/livro/L1693/E1773/3930/....> Acesso em: 30 julho 2025.

OLIVEIRA, Luiz Francisco de. **A cota de gênero como ação afirmativa no processo eleitoral**. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 15, n. 28, p. 189-202, jan./jun. 2023. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P146/E52386/107801/....> Acesso em: 30 julho. 2025.

PERLIM, Giovana Dal Bianco; FERREIRA, Cristiano. **Dinheiro, ideologia e gênero: o papel das cotas de financiamento nas eleições de 2022, 2024**. Disponível em: [file:///C:/Users/gde/Downloads/ArtigoPerlinFerreira%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/gde/Downloads/ArtigoPerlinFerreira%20(3).pdf). Acesso em: 25 jun. 2024.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Ação afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica**. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/176462>. Acesso em: 01 jul. 2025.

RODRIGUES, Wagner Ribeiro. **Questão de justiça? O papel e a atuação da Justiça Eleitoral na promoção de ações destinadas à participação política**

das mulheres. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2024.

SILVA, Christine Oliveira Peter da; **AGUIAR**, Letícia Coutinho. **Mulheres e poder: cotas femininas para participação na política.** Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 14, n. 1 (ed. esp.), p. 8-285, jan./abr. 2020.

TARGINO, Demóstenes Vieira; **SAMPAIO JÚNIOR**, José Herval. **O julgamento do RESpe 193-92/PI sob a perspectiva dos princípios da igualdade e da soberania popular.** Disponível em: <https://eje.tre-ba.jus.br/mod/page/view.php?id=5566>. Acesso em: 01 jul. 2025.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF.** São Paulo: Malheiros, 2006.

A justiça eleitoral e desinformação: mecanismos de combate e defesa da democracia

Cristiane Camila Bonacin Garcia ¹

RESUMO

A desinformação no contexto eleitoral constitui uma ameaça concreta à democracia, na medida em que compromete a formação livre da vontade popular e afeta a legitimidade das instituições representativas. Este artigo analisa a atuação da Justiça Eleitoral brasileira no enfrentamento desse fenômeno, com especial atenção às disposições da Resolução TSE nº 23.610/2019 e às ações desenvolvidas no âmbito do Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação (PPED). Parte-se da seguinte pergunta-problema: em que medida as estratégias normativas e institucionais adotadas pela Justiça Eleitoral têm se revelado eficazes para a proteção da integridade democrática frente à desinformação? A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-descritiva, com base em análise documental e normativa. Argumenta-se que o enfrentamento da desinformação exige uma resposta articulada, capaz de integrar medidas repressivas, preventivas e educativas, de modo a fortalecer a confiança pública nas eleições e garantir a efetividade dos direitos políticos. Em avanços tenham sido observados, a complexidade do fenômeno demanda a contínua adaptação das estratégias institucionais, bem como a ampliação do diálogo entre os poderes públicos, a sociedade civil e as plataformas digitais, em prol da preservação dos valores democráticos.

Palavras-chave: desinformação eleitoral; Justiça Eleitoral; democracia; Resolução TSE nº 23.610/2019; Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação (PPED).

ABSTRACT

Electoral disinformation constitutes a concrete threat to democracy, insofar as it compromises the free formation of the popular will and undermines the legitimacy of representative institutions. This article analyzes the role of the Brazilian Electoral Justice in confronting this phenomenon, with particular emphasis on the provisions of TSE Resolution No. 23,610/2019 and the actions undertaken within the scope of the Permanent Program to Combat Disinformation (PPED). The study is guided by the following research question: to what extent have the normative and institutional strategies adopted by the Electoral Justice proven effective in protecting democratic

¹ Universidade Estadual de Londrina, Londrina/PR, Brasil. ccbonacin@hotmail.com

integrity in the face of disinformation? The research employs a qualitative, legally descriptive approach, based on documentary and normative analysis. It is argued that addressing disinformation requires a coordinated response capable of integrating repressive, preventive, and educational measures, in order to strengthen public trust in elections and ensure the effectiveness of political rights. Although significant progress has been observed, the complexity of the phenomenon demands the continuous adaptation of institutional strategies, as well as the expansion of dialogue among public authorities, civil society, and digital platforms, in defense of democratic values.

Keywords: electoral disinformation; Electoral Justice; democracy; TSE Resolution N°. 23,610/2019; Permanent Program to Combat Disinformation (PPED)

Introdução

A consolidação do processo democrático depende, em larga medida, da transparência, da integridade e da legitimidade das eleições. A circulação de informações confiáveis e o acesso a conteúdos verificados constituem elementos essenciais para que os cidadãos possam exercer conscientemente o direito ao voto. Entretanto, o ambiente digital tem se mostrado um terreno fértil para a propagação de conteúdos enganosos, especialmente em períodos eleitorais, configurando o fenômeno da desinformação.

A democracia pressupõe um ambiente informativo íntegro, que permita aos cidadãos formar sua vontade política com base em dados verdadeiros e pluralidade de ideias. A desinformação, nesse contexto, surge como uma ameaça que distorce a realidade, manipula emoções e compromete a autenticidade do voto. No Brasil, a Justiça Eleitoral tem desempenhado papel central no enfrentamento dessa realidade, especialmente em períodos eleitorais marcados por campanhas massivas de fake news.

Outro impacto relevante é sobre a confiança nas instituições democráticas. Ataques sistemáticos ao sistema de votação ou à própria Justiça Eleitoral fomentam o descrédito institucional e a instabilidade política, minando os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

A desinformação distingue-se de simples boatos ou erros factuais. Caracteriza-se pela intencionalidade e por motivações políticas, econômicas ou ideológicas. Envolve a produção e disseminação deliberada de conteúdos falsos, tendenciosos ou descontextualizados, com

o propósito de enganar o eleitor e interferir nos resultados do processo democrático. Tal prática compromete diretamente a formação da vontade popular, elemento basilar do Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput e parágrafo único, da Constituição Federal de 1988¹), além de fragilizar a confiança nas instituições públicas e nos próprios resultados eleitorais.

A desinformação compromete a autonomia do eleitor ao distorcer informações sobre candidatos e propostas, impedindo decisões informadas. Além disso, compromete a igualdade no pleito, uma vez que narrativas falsas podem desequilibrar a disputa, favorecendo ou prejudicando candidatos de maneira indevida.

Nesse contexto, a Justiça Eleitoral brasileira tem desempenhado papel central no enfrentamento da problemática da desinformação eleitoral, por meio de iniciativas normativas, institucionais e de cooperação interinstitucional. Entre essas iniciativas, destacam-se, nesse sentido, a edição da Resolução TSE nº 23.610/2019², que regula a propaganda eleitoral, o uso das redes sociais e o combate às fake news, e a criação do Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação (PPED), instituído pelo Tribunal Superior Eleitoral com o objetivo de articular ações coordenadas em prol da integridade informacional do processo eleitoral.

A Resolução TSE nº 23.610/2019 introduziu mecanismos normativos voltados à responsabilização por conteúdos falsos e à limitação de práticas abusivas no ambiente digital, como o uso de robôs para disparo em massa. Já o PPED, de natureza multidisciplinar, tem como finalidade promover a educação midiática, estimular a cooperação entre instituições públicas e privadas, e fortalecer o ecossistema democrático por meio da informação qualificada.

Apesar dos avanços, o fenômeno da desinformação revela-se complexo e multifacetado, exigindo respostas igualmente abrangentes. A atuação repressiva, ainda que necessária, mostra-se insuficiente. É fundamental investir em ações preventivas e educativas, capazes de fortalecer a resiliência social frente a conteúdos manipulativos e fomentar o pensamento crítico da população.

Diante desse cenário, o presente artigo propõe-se a analisar a atuação da Justiça Eleitoral brasileira no enfrentamento da

¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

² TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019.

desinformação no processo eleitoral, à luz da Resolução TSE nº 23.610/2019 e das estratégias desenvolvidas no âmbito do PPE³. A pesquisa pauta-se na seguinte pergunta-problema: em que medida as estratégias normativas e institucionais adotadas pela Justiça Eleitoral têm se revelado eficazes para a proteção da integridade democrática frente à desinformação?

Para responder a essa questão, adota-se uma abordagem qualitativa, de natureza jurídico-descritiva, com base na análise normativa e documental das principais ações e normativas da Justiça Eleitoral. O objetivo central é demonstrar que o combate à desinformação demanda uma abordagem articulada, que envolva os pilares da repressão, prevenção e educação, de forma a garantir a proteção da democracia em sua dimensão informacional.

A relevância do tema é reforçada pelo impacto direto que a desinformação pode exercer sobre os direitos políticos fundamentais, previstos no art. 14 da Constituição Federal, bem como sobre a lisura do processo eleitoral. Além disso, a constante atualização das estratégias de desinformação exige do poder público uma postura proativa e adaptativa, sob pena de enfraquecimento das instituições e da própria democracia.

A estrutura deste artigo organiza-se da seguinte forma: inicialmente, será apresentada a fundamentação teórica sobre desinformação e seus efeitos no processo democrático. Em seguida, examinam-se os principais dispositivos normativos e institucionais implementados pela Justiça Eleitoral. Por fim, serão analisados os desafios, as limitações e as perspectivas para o aperfeiçoamento das estratégias de enfrentamento à desinformação no Brasil.

A desinformação e seus efeitos no processo democrático

A desinformação, no contexto eleitoral, pode ser definida como a disseminação intencional de informações falsas ou manipuladas com o objetivo de enganar o eleitorado, influenciar sua percepção política e, conseqüentemente, alterar os resultados do pleito. Trata-se de um fenômeno complexo, que se distingue da mera informação incorreta pela presença de dolo, ou seja, pela intenção

³ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/arquivos/programa-permanente-de-enfrentamento-a-desinformacao-novo.pdf>.

deliberada de causar dano à esfera pública e à integridade do processo eleitoral (Wardle; Derakhshan, 2017).

No ambiente digital, especialmente com o uso das redes sociais e aplicativos de mensagens instantâneas, a desinformação adquire proporções amplificadas. A rapidez na circulação de conteúdos, a formação de bolhas informacionais e a dificuldade em rastrear suas origens tornam o fenômeno ainda mais desafiador para os atores institucionais e para a sociedade civil (Tucker *et al.*, 2018).

Os efeitos da desinformação sobre a democracia são profundos e multifacetados. Em primeiro lugar, ela compromete a formação livre da vontade popular, princípio essencial do Estado Democrático de Direito, previsto no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988. Um eleitor que decide seu voto com base em informações falsas tem sua capacidade de escolha viciada, o que afeta diretamente a legitimidade das eleições.

Além de impactar a escolha individual do eleitor, a desinformação fragiliza as instituições democráticas ao minar a confiança da população em seus representantes e nos órgãos responsáveis pela condução do processo eleitoral. Narrativas falsas que colocam em dúvida a imparcialidade da Justiça Eleitoral, a integridade das urnas eletrônicas ou a legitimidade das decisões do Legislativo e do Executivo enfraquecem a coesão social e alimentam a polarização. Esse cenário favorece o descrédito nas estruturas institucionais e pode abrir espaço para ataques à ordem democrática e ao Estado de Direito.

Ou seja, a desinformação não apenas distorce a escolha individual, mas corrói progressivamente a legitimidade das instituições democráticas, abrindo espaço para discursos autoritários, enfraquecendo as garantias constitucionais e promovendo o questionamento injustificado da ordem democrática estabelecida.

Desse modo, a proliferação de fake news mina a confiança nas instituições democráticas, gerando ceticismo em relação aos resultados eleitorais, ao papel da Justiça Eleitoral e à imparcialidade dos órgãos públicos. Esse ambiente de desconfiança institucional é propício para a ascensão de discursos autoritários e para o enfraquecimento dos mecanismos de freios e contrapesos característicos das democracias constitucionais (Levitsky; Ziblatt, 2018).

A complexidade do fenômeno da desinformação exige a compreensão de que ela se manifesta em um espectro, no qual coexistem

desde falsidades completamente desvinculadas de qualquer suporte factual até distorções de informações parcialmente verdadeiras, manipuladas de forma a induzir interpretações equivocadas. Entre esses extremos, situam-se as chamadas “meias-verdades”, cuja aparência de veracidade se sustenta em fragmentos de fatos reais, mas que, no conjunto, assumem feição enganosa, explorando a ambiguidade entre a realidade e as percepções que dela se têm. A caracterização jurídica da desinformação, portanto, não pode prescindir da análise da intencionalidade — o propósito deliberado de enganar, gerar confusão ou manipular a opinião pública —, elemento que distingue conteúdos imprecisos ou erros involuntários de condutas dolosas passíveis de sanção (Alvim; Zilio; Carvalho, 2023).

É fundamental distinguir os conceitos de *fake news* e desinformação no contexto do debate público e das eleições. As *fake news* consistem em conteúdos deliberadamente fabricados e comprovadamente falsos, criados com o intuito de enganar ou manipular o receptor da informação. Já a desinformação é um fenômeno mais amplo, que envolve a disseminação de informações descontextualizadas, manipuladas ou tendenciosas, que podem ou não ser completamente falsas, mas que geram percepções distorcidas da realidade (Carvalho, 2024).

Embora a expressão “*fake news*” seja muito conhecida e utilizada como sinônimo de “notícia falsa”, tem-se preferido a adoção de desinformação para denominar o fenômeno mais amplo, que envolve teorias conspiratórias, boatos, campanhas, propagação de dúvidas artificiais e injustificadas, manipulação de imagens e vídeos “*deep fakes*”, dentre outras técnicas.

Nos últimos anos, o fenômeno tem se agravado com o uso de inteligência artificial em campanhas eleitorais, possibilitando a produção e difusão de conteúdos sintéticos — como *deep fakes* — e mensagens altamente personalizadas. Tais recursos potencializam a manipulação informacional, dificultam a detecção de falsidades e ampliam os riscos à equidade do pleito e à confiança nas instituições democráticas (Rubio, 2023)

Uma das principais fontes de informação dos eleitores é o aplicativo WhatsApp, cuja agilidade e amplo alcance permitem a disseminação massiva de conteúdos. Nesse cenário, considerando a elevada circulação de fake news por essas plataformas, cresce

significativamente o risco de o cidadão ser induzido ao erro por informações falsas (Clodomiro Bannwart *et al.*, 2022).

Pesquisas recentes indicam que a participação em grupos políticos no WhatsApp e no Telegram é um dos fatores mais fortes na crença em desinformação eleitoral, superando inclusive o simples uso de redes sociais ou aplicativos de mensagens para consumo de notícias. Esses espaços, pela sua natureza fechada e pouco moderada, favorecem a circulação de conteúdos falsos e a formação de bolhas ideológicas, potencializando o impacto da desinformação no processo democrático (Rossini; Mont'alverne; Kalogeropoulos, 2023)

Podemos distinguir duas formas de desinformação veiculadas no âmbito eleitoral: aquelas que causam danos ao equilíbrio do pleito e aquelas que comprometem a integridade do processo eleitoral.

Desinformação com potencial para causar danos ao **equilíbrio do pleito** é aquela que veicula fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados a respeito de candidata, candidato, partido, federação ou coligação que tenha capacidade de comprometer a igualdade na disputa eleitoral.

Já a desinformação com potencial para causar danos à **integridade do processo eleitoral** é aquela que veicula fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados que atinjam o sistema eletrônico de votação, o processo eleitoral ou a Justiça Eleitoral. (Almeida *et.al.* 2024, p. 55, grifos nossos).

A desinformação, além disso, tem sido utilizada como instrumento de estratégia política por candidatos e grupos de interesse. Em diversas eleições ao redor do mundo, tem-se verificado o uso deliberado de campanhas de desinformação com o objetivo de desacreditar adversários, confundir o eleitorado e manipular debates públicos (Bennett; Livingston, 2018). Essa prática não apenas desequilibra a disputa eleitoral, como também viola os princípios da igualdade de oportunidades e da moralidade eleitoral.

Assim, torna-se imprescindível a atuação coordenada das instituições democráticas na prevenção e repressão à desinformação. No Brasil, a Justiça Eleitoral tem adotado medidas significativas, a exemplo da Resolução TSE nº 23.610/2019 e da criação do Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação (PPED), com vistas a promover a transparência, a educação para a cidadania e o fortalecimento do ecossistema informacional.

Nessa toada, o combate à desinformação não pode ser visto como uma questão meramente regulatória ou repressiva, mas como um compromisso coletivo com a manutenção de um espaço público baseado na veracidade, no pluralismo e no respeito à democracia. É nesse espaço que se constrói a cidadania informada, elemento essencial à participação política autêntica e consciente.

O enfrentamento da desinformação no processo eleitoral e democrático deve adotar uma abordagem multifatorial, em que a atuação repressiva do Estado seja considerada medida de última instância e não a principal garantia da normalidade e da legitimidade democrática. Torna-se essencial o investimento na disseminação de informações de qualidade como forma de contrabalançar os efeitos da desinformação, bem como a promoção da educação crítica, de modo a capacitar o cidadão a distinguir entre conteúdos verdadeiros e falsificados (Barreiros Neto, 2024).

Segundo Clodomiro Bannwart *et al.*, a Justiça Eleitoral exerce a função de regular a vinculação entre a sociedade e o Estado, preservando as normas que mantêm coeso o vínculo entre os direitos políticos e o processo eleitoral. Além disso, cumpre-lhe a nobre tarefa de zelar pela lisura das eleições e assegurar a isonomia de oportunidades a todos os concorrentes (Bannwart, 2022).

Portanto, o desafio da desinformação exige respostas institucionais sofisticadas e permanentemente atualizadas. A construção de uma democracia resiliente passa, necessariamente, pela consolidação de normas jurídicas eficazes e adaptáveis à realidade digital. Nesse contexto, a Resolução TSE nº 23.610/2019 emerge como um marco normativo fundamental, sendo objeto de análise no próximo capítulo, à luz de sua estrutura regulatória e dos instrumentos que oferece para garantir a integridade do processo eleitoral.

A Resolução TSE nº 23.610/2019

A Resolução TSE nº 23.610⁴ foi originalmente aprovada em 18 de dezembro de 2019 pelo Tribunal Superior Eleitoral, com o objetivo de regulamentar a propaganda eleitoral, o uso das mídias digitais e a prestação de contas dos partidos políticos. Sua criação decorreu da crescente preocupação com o uso indevido das redes

⁴ Disponível na URL: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>.

sociais para fins eleitorais e da necessidade de adaptar o regramento jurídico à nova realidade tecnológica.

As eleições de 2018 serviram como marco crítico para o debate público sobre o impacto da desinformação digital nas campanhas eleitorais. Diante disso, o TSE passou a promover uma série de audiências públicas e consultas técnicas com especialistas, e representantes da sociedade civil, o que culminou na elaboração da resolução que procurou preencher lacunas normativas e fornecer meios mais eficazes de fiscalização e combate à desinformação.

A Resolução TSE nº 23.610/2019 está dividida em vários capítulos que tratam, entre outros temas, da propaganda eleitoral na internet, da responsabilidade sobre conteúdos, da remoção de publicações irregulares e da atuação das plataformas digitais. Destacam-se os seguintes dispositivos relevantes no enfrentamento da desinformação:

Art. 9º-A: veda a contratação direta ou indireta de serviços de disparo em massa de mensagens, por meio de aplicativos como o WhatsApp, sem consentimento do destinatário, sendo essa prática considerada ilícita e passível de sanções.

Art. 27: trata da remoção de conteúdo considerado inverídico ou gravemente descontextualizado, mediante decisão judicial fundamentada, buscando equilibrar a liberdade de expressão com a proteção à integridade do pleito.

Art. 38: estabelece a responsabilidade dos provedores de aplicações quanto ao cumprimento das decisões judiciais de remoção de conteúdos, inclusive quanto ao fornecimento de informações que possibilitem a identificação de autores de conteúdos falsos ou ofensivos.

A Resolução também estimula a cooperação institucional entre a Justiça Eleitoral, o Ministério Público, as plataformas digitais e a sociedade civil organizada. O TSE passou a celebrar acordos com empresas como Google, Meta e Telegram, visando à adoção de medidas preventivas contra a propagação de fake news e à promoção de informações verificadas por agências independentes. Esse acordo incluiu a adoção de mecanismos como a sinalização de conteúdos enganosos, a remoção rápida de postagens que atentem contra a integridade do processo eleitoral e a ampliação do acesso

de usuários a fontes confiáveis, como os canais oficiais da Justiça Eleitoral.

Além disso, a norma prevê mecanismos de transparência, como a exigência de que anúncios patrocinados identifiquem claramente o contratante e o público-alvo, de modo a evitar manipulação indevida do eleitorado por meio da segmentação opaca de mensagens eleitorais.

Ela representa um avanço relevante no arcabouço jurídico brasileiro voltado à proteção da integridade das eleições. Contudo, enfrenta desafios práticos significativos quanto à sua implementação, especialmente no que diz respeito à rapidez necessária para a remoção de conteúdos em ambiente digital e à dificuldade de rastrear redes organizadas de desinformação.

A norma também tem contribuído para consolidar uma cultura de responsabilidade digital no âmbito eleitoral. Ao exigir a rastreabilidade das comunicações impulsionadas e reforçar o dever de transparência das campanhas, a Resolução cria um ambiente menos propício ao anonimato e à propagação impune de notícias falsas.

É importante ressaltar que a Resolução abriu espaço para a atuação proativa das plataformas digitais, que passaram a incluir mecanismos de denúncia, verificação de fatos e restrições a contas reincidentes em condutas desinformativas, alinhando-se às diretrizes propostas pela Justiça Eleitoral e promovendo um ecossistema informativo mais íntegro. Essa atuação inclui o fornecimento de relatórios periódicos sobre ações de moderação de conteúdo, parcerias com agências de checagem e a adoção de sistemas automatizados para sinalização de conteúdos potencialmente enganosos.

Além disso, a Resolução encoraja a integração de ferramentas tecnológicas para rastreamento e monitoramento de redes de desinformação, bem como a promoção de campanhas educativas pelas próprias plataformas, com o objetivo de informar o eleitor sobre os riscos da desinformação e sobre como identificar conteúdos falsos. Essa parceria institucional tem contribuído significativamente para mitigar os impactos nocivos da desinformação durante o período eleitoral.

Ademais, é fundamental reconhecer que a efetividade da Resolução depende não apenas da atuação estatal e judicial, mas também do compromisso ético das plataformas e da conscientização da sociedade civil. A corresponsabilidade entre os diversos atores

envolvidos é elemento-chave para garantir um ambiente informacional saudável e compatível com os princípios democráticos.

Finalmente, a Resolução deve ser compreendida como parte de uma resposta mais ampla e dinâmica, que integra ações educativas, tecnológicas e colaborativas. Seu papel como base normativa será aprofundado no próximo capítulo, com destaque para sua interação com o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação (PPED).

O Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação (PPED)

Instituído pela Portaria TSE nº 510/2021⁵, o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação da Justiça Eleitoral (PPED) representa a transição de ações pontuais para uma política pública contínua e estruturada. Seu principal objetivo é proteger a integridade institucional da Justiça Eleitoral e do sistema eletrônico de votação frente aos ataques coordenados de desinformação, especialmente durante os períodos eleitorais.

Entre as ações desenvolvidas no âmbito do PPED, destacam-se as campanhas de alfabetização midiática, o monitoramento constante de redes sociais, a celebração de parcerias com plataformas digitais e agências de checagem de fatos, além da criação do Sistema de Alertas de Desinformação Eleitoral (Siade), um canal oficial para o recebimento e a apuração de denúncias sobre conteúdos enganosos.

Uma das inovações mais relevantes foi a criação do mesmo Sistema de Alertas de Desinformação Eleitoral (Siade)⁶, um canal oficial da Justiça Eleitoral para o recebimento e a apuração de denúncias sobre conteúdos possivelmente falsos. Durante o ciclo das eleições de 2024, o Siade recebeu mais de 5.250 apontamentos da sociedade civil. Desse total, 2.127 foram encaminhados diretamente às plataformas digitais para verificação técnica e 1.287 foram direcionados aos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), em razão do seu caráter local.

⁵ Disponível na URL: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-510-de-04-de-agosto-de-2021>.

⁶ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Dezembro/tse-publica-resultados-do-programa-permanente-de-enfrentamento-a-desinformacao-nas-eleicoes-2024>.

O sucesso do PPED depende da articulação interinstitucional entre diversos atores sociais e institucionais. O programa promove parcerias com órgãos públicos como o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), a Polícia Federal (PF), a Advocacia-Geral da União (AGU) e a Anatel. No setor privado, há cooperação com plataformas como Meta, Telegram, X (antigo Twitter) e Tik Tok, bem como com organizações da sociedade civil, agências de checagem e ONGs que atuam na área de educação midiática.

Nesse cenário, destaca-se a criação do Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa ⁷ da Democracia (CIEDDE), instituído pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em fevereiro de 2024, como parte de um esforço estruturado para ampliar a capacidade de resposta do Estado brasileiro às ameaças informacionais que colocam em risco a integridade do processo democrático. O CIEDDE funciona como um hub de articulação interinstitucional, reunindo representantes da Justiça Eleitoral, Ministério Público, Polícia Federal, da Advocacia-Geral da União (AGU), da Controladoria-Geral da União (CGU), do Tribunal de Contas da União (TCU), além de universidades, agências de checagem de fatos, organizações da sociedade civil e plataformas digitais.

Em termos práticos, o CIEDDE⁸ monitora em tempo real o ambiente digital durante o período eleitoral, detectando e analisando narrativas falsas que possam comprometer a lisura do pleito, a segurança dos candidatos ou a confiança dos eleitores. A partir dessa identificação, os órgãos envolvidos podem atuar de forma rápida e conjunta, seja por meio de ações judiciais, investigações criminais, campanhas de esclarecimento público ou solicitações de remoção de conteúdo às plataformas.

Para facilitar denúncias, o CIEDDE dispõe de um canal público no portal do TSE, onde qualquer cidadão pode relatar conteúdos suspeitos. As denúncias são filtradas, com acionamento imediato ao Ministério Público ou à Polícia Federal em casos de indícios de crime. As plataformas têm até duas horas para responder ou

⁷ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Marco/tse-tera-centro-integrado-de-enfrentamento-a-desinformacao-e-defesa-da-democracia>

⁸ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Maio/entenda-como-funciona-o-ciedde-e-como-denunciar-via-sistema>.

remover o conteúdo; caso não o façam, o TSE pode ordenar a remoção com base em decisões anteriores.

Além do aspecto reativo, o CIEDDE também se dedica à educação midiática e ao fortalecimento da cidadania digital, promovendo campanhas informativas e atividades pedagógicas com o objetivo de preparar a população para reconhecer e rejeitar conteúdos enganosos. Essa frente preventiva é fundamental para o desenvolvimento de uma cultura democrática mais sólida e resistente à manipulação informacional. A criação do centro representa um avanço institucional relevante, pois reconhece que o enfrentamento da desinformação exige uma abordagem estruturada, permanente e colaborativa.

A atuação do CIEDDE já foi reconhecida como modelo adaptável a outras instâncias públicas. Segundo estudo do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)⁹, ele inaugura uma sistemática própria de identificação de redes de ódio e de rastreamento de desinformação em larga escala, tratando estruturas de propagação de fake news como redes criminosas, com uso de inteligência artificial e cooperação interinstitucional eficaz.

Outro ponto fundamental na atuação do PPED é o equilíbrio entre o combate à desinformação e a garantia da liberdade de expressão. A própria Resolução TSE nº 23.610/2019 reforça esse compromisso ao vedar qualquer forma de censura prévia, permitindo, no entanto, a responsabilização posterior de conteúdos que atentem contra a integridade do processo eleitoral, conforme decisão judicial fundamentada.

O PPED também se articula com o meio acadêmico e a produção científica, apoiando pesquisas sobre os impactos da desinformação e fomentando o desenvolvimento de tecnologias para o rastreamento e a verificação automatizada de conteúdos suspeitos. Esse esforço colaborativo permite que as ações institucionais estejam alinhadas com as melhores práticas internacionais e com os avanços na área da ciência de dados. Monica Bulger e Patrick Davison¹⁰, por exemplo, destacam a importância da alfabetização midiática como ferramenta fundamental para o fortalecimento da resiliência

⁹ Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/15568-centro-de-enfrentamento-a-desinformacao-do-tse-e-modelo-a-ser-replicado-no-servico-publico-aponta-tecnico-do-ipea>.

¹⁰ Disponível em: <file:///C:/Users/070176370604/Desktop/VIGO/The%20Promises%20Challenges%20and%20Futures%20of%20Media%20Literacy.pdf>.

democrática, especialmente diante da disseminação de fake news e conteúdos manipulados nas plataformas digitais (Bulger; Davison, 2018).

Além disso, o programa tem atuado para promover a transparência eleitoral por meio de campanhas informativas nos meios digitais, esclarecendo dúvidas comuns sobre o funcionamento das urnas eletrônicas, a segurança do sistema de votação e os canais oficiais de comunicação da Justiça Eleitoral. Tais ações ajudam a neutralizar narrativas enganosas e fortalecem a confiança pública no processo democrático.

A continuidade e o aprimoramento do PPED são essenciais diante da dinamicidade do ambiente digital e da sofisticação crescente das estratégias de desinformação. É preciso garantir que o programa disponha de recursos técnicos, humanos e orçamentários para responder adequadamente aos desafios futuros, assegurando a resiliência democrática e a proteção do voto informado.

Por fim, o PPED constitui um importante pilar da estratégia institucional da Justiça Eleitoral, funcionando em estreita sintonia com a Resolução TSE nº 23.610/2019 e outras normativas correlatas.

Considerações finais

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho evidencia que a desinformação eleitoral constitui um dos mais complexos e urgentes desafios contemporâneos à preservação da integridade democrática. Sua natureza dinâmica, adaptável e multifacetada exige respostas igualmente sofisticadas, que combinem instrumentos jurídicos, tecnológicos e educativos de forma coordenada. A simples supressão de conteúdos falsos, embora necessária em situações de risco iminente ao processo eleitoral, não é suficiente para restaurar ou preservar a confiança pública nas instituições (De Almeida, 2025).

A educação midiática configura-se como pilar essencial no enfrentamento da desinformação, pois desenvolve a capacidade crítica do cidadão para identificar fontes confiáveis, compreender os mecanismos de manipulação informacional e reconhecer conteúdos enganosos. Ao fortalecer a autonomia decisória do eleitor, reduz-se a vulnerabilidade social frente a campanhas de desinformação. Essa formação deve ser contínua e transversal, integrando-se tanto ao

processo educacional formal, desde as etapas escolares, quanto às práticas cotidianas no ambiente digital.

Outro ponto central identificado é a aceleração tecnológica, que potencializa as ameaças. A utilização de inteligência artificial para criar *deep fakes*, segmentar mensagens com base em perfis comportamentais e disseminar informações falsas em alta velocidade representa um salto qualitativo no poder de impacto da desinformação. Essa sofisticação técnica demanda, por parte do Estado, atualização legislativa constante e investimentos em tecnologias de detecção e monitoramento que estejam à altura dos riscos.

Os desafios se ampliam diante da atuação transnacional das grandes plataformas digitais, que frequentemente resistem a mecanismos de regulação nacionais. A ausência de instrumentos internacionais efetivos de cooperação em matéria de combate à desinformação limita o alcance das decisões judiciais e das medidas administrativas, criando um vácuo de responsabilização que favorece a perpetuação de narrativas falsas em escala global.

Dessa forma, destaca-se o papel estruturante de iniciativas como o Programa Permanente de Enfrentamento à Desinformação (PPED) e o Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia (CIEDDE). Ambos representam avanços institucionais relevantes, ao integrar ações repressivas, preventivas e educativas, promovendo a cooperação interinstitucional e fortalecendo a capacidade de resposta do Estado frente a ataques informacionais coordenados.

A Resolução TSE nº 23.610/2019, por sua vez, consolidou um marco normativo essencial ao estabelecer parâmetros para a atuação no ambiente digital, impondo obrigações de transparência, rastreabilidade e cooperação às plataformas. Sua efetividade, contudo, depende não apenas de aplicação rigorosa, mas também do engajamento ético dos diversos atores envolvidos no processo eleitoral, incluindo partidos políticos, meios de comunicação e sociedade civil organizada.

É igualmente relevante assegurar recursos humanos, técnicos e financeiros adequados à Justiça Eleitoral, especialmente aos Tribunais Regionais Eleitorais, garantindo capacidade operacional para monitorar, analisar e agir com celeridade diante da circulação de conteúdos nocivos. Essa estrutura deve ser acompanhada de protocolos claros, que conciliem a proteção da integridade do pleito

com a salvaguarda da liberdade de expressão (Freitas; Amaral; Correia, 2023).

A superação do falso dilema entre combate à desinformação e censura é fundamental para o fortalecimento do debate público democrático. É imperativo reafirmar que a tutela da veracidade informacional e da lisura eleitoral não suprime o direito de manifestação, mas apenas estabelece limites para condutas que, sob o pretexto de liberdade de expressão, atentam contra os próprios fundamentos do regime democrático.

As perspectivas para o futuro apontam para a necessidade de um ecossistema informacional saudável, no qual a repressão a práticas ilícitas se some a iniciativas de promoção da transparência, da pluralidade de vozes e da responsabilização de agentes que operam campanhas desinformativas. Nesse cenário, a cooperação entre Estado, setor privado, academia e sociedade civil é imprescindível para sustentar políticas públicas eficazes e adaptáveis.

A construção de uma cultura de responsabilidade informacional envolve toda a sociedade: partidos, mídia, plataformas digitais e, sobretudo, os próprios eleitores, que devem atuar de forma consciente para fortalecer o ambiente democrático¹¹.

Por fim, reafirma-se que a sustentabilidade da democracia brasileira passa, necessariamente, pela consolidação de uma cultura de responsabilidade informacional. Isso implica investir em pesquisa, inovação e educação, bem como fortalecer a confiança do cidadão nas instituições eleitorais. Somente a partir de um compromisso coletivo e permanente será possível enfrentar, de maneira duradoura, os riscos impostos pela desinformação e garantir que o voto continue a ser expressão livre, consciente e legítima da soberania popular.

A construção de uma cultura de responsabilidade informacional envolve toda a sociedade: partidos, mídia, plataformas digitais e, sobretudo, os próprios eleitores, que devem atuar de forma consciente para fortalecer o ambiente democrático¹².

¹¹ Disponível em: https://educamidia.org.br/wp-content/uploads/2023/07/BIBLIOTECA_EM-e-democracia_ISBN.pdf.

¹² Disponível em: https://educamidia.org.br/wp-content/uploads/2023/07/BIBLIOTECA_EM-e-democracia_ISBN.pdf.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Frederico Rafael Martins de; COSTA, Rafael Antônio; GARCIA, Cristiane Camila Bonacin; INAREJOS, Luana Carolina dos Anjos; RIBEIRO, Daniel Behar; SOUZA, Leandro José de. **Propaganda Eleitoral, Direito de Resposta e Representação**. Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2024.
- ALVIM, Frederico; ZILIO, Daniel; CARVALHO, Émilien Vilas Boas Reis de. **Desinformação: o que é, o que não é e quando**. Revista Eletrônica do Ministério Público Federal, Brasília, n. 52, p. 1-28, 2023. Disponível em: <https://revista.mpf.mp.br/>. Acesso em: 6 ago. 2025.
- BANNWART, Clodomiro; CENCI, Elve; SILVEIRA, Fábio. **Fake news: impactos no jornalismo e na política**. Engenho das Letras, 1.ed. Londrina-PR. 2022.
- BARREIROS NETO, Jaime. **Desinformação Política e o Enigma da Tolerância nas Disputas Eleitorais**. Caderno CRH, v. 37, p. e024009, 2024.
- BENNETT, Lance; LIVINGSTON, Steven. *The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions*. *European Journal of Communication*, v. 33, n. 2, p. 122–139, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0267323118760317>. Acesso em: 4 ago. 2025.
- BULGER, Monica; DAVISON, Patrick. **The Promises, Challenges and Futures of Media Literacy**. *Journal of Media Literacy Education* 2018 10(1), 1 – 21. Acesso em: 4 ago. 2025.
- CARVALHO, Caroline Monteiro de. **Fake news e desinformação: o papel do direito na proteção da sociedade**. *Conjur*, 08 jan. 2024.
- DE ALMEIDA, Messias Ribeiro *et al.* **A educação midiática e o combate às fake news: preparando estudantes para o pensamento crítico**. *Aracê, [S. l.]*, v. 7, n. 2, p. 5241–5261, 2025. DOI: 10.56238/arev7n2-042. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/3155>. Acesso em: 4 ago. 2025.
- Ferreira, Bruno. **Contribuições da educação midiática à democracia** [livro eletrônico] / Bruno Ferreira. São Paulo: Instituto Palavra Aberta, 2023.

FREITAS, Alexandre Pereira de; AMARAL, Gabriel Henrique; CORREIA, Vinicius Bahia Franco. **Desafios jurídicos na era da inteligência artificial: privacidade e segurança.** Anais da SEMANA DA PESQUISA JURÍDICA, Patos de Minas - MG, v. 2, 2023.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem.** São Paulo: Zahar, 2018.

ROSSINI, Patrícia; MONT'ALVERNE, Camila; KALOGEROPOULOS, Antonis. *Explaining beliefs in electoral misinformation in the 2022 Brazilian election: The role of ideology, political trust, social media, and messaging apps.* Harvard Kennedy School Misinformation Review, v. 4, n. 3, 2023. DOI: <https://doi.org/10.37016/mr-2020-115>.

RUBIO, Rafael. *El uso de la inteligencia artificial en las campañas electorales y sus efectos democráticos.* Revista de Derecho Político, n.º 122, enero-abril, 2025, págs. 65-102. <https://doi.org/10.5944/rdp.122.2025.44742>.

TUCKER, Joshua A. *et al.* **Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation: A Review of the Scientific Literature.** Political Science Quarterly, v. 137, n. 3, p. 617–651, 2018. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/polq.13200>. Acesso em: 4 ago. 2025.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making.* Strasbourg: Council of Europe, 2017. Disponível em: <https://rm.coe.int/information-disorder-report-2017/1680764666>. Acesso em: 4 ago. 2025.

_____. **Justiça Eleitoral. Programa de Enfrentamento à Desinformação.** Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/> Acesso em 04 ago. 2025.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral. Guia básico de enfrentamento à desinformação [recurso eletrônico] / Tribunal Superior Eleitoral. – Dados eletrônicos (27 páginas).** – Brasília : Tribunal Superior Eleitoral, 2022.

Aspectos comparados entre os órgãos de gestão eleitoral do Brasil e da Espanha

Francisco Gonçalves Simões ¹

RESUMO

Este artigo realiza uma análise comparativa entre os modelos institucionais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no Brasil, e da Junta Electoral Central (JEC), na Espanha, a fim de identificar eventuais fragilidades na composição desses órgãos de gestão eleitoral (OGEs) que possam comprometer a sua imparcialidade e credibilidade. A investigação centra-se nos critérios de nomeação de seus membros, na possibilidade de recondução e nos vínculos institucionais que podem, mesmo sendo formalmente legítimos, propiciar espaços para a influência político-partidária. Com base em fontes normativas, dados públicos e episódios concretos, argumenta-se que determinados mecanismos estruturais podem afetar a percepção pública sobre a neutralidade dos OGEs, mesmo que a sua atuação esteja protegida por uma presunção de legitimidade. O texto preserva uma abordagem crítica, porém tecnicamente fundamentada e desprovida de imputações subjetivas. Busca-se, assim, contribuir para o debate sobre o aprimoramento institucional dos OGEs em democracias constitucionais, reconhecendo que a estabilidade das instituições eleitorais está diretamente ligada à confiança que despertam no eleitorado.

Palavras-chave: órgãos de gestão eleitoral; classificação; composição; nomeações políticas; imparcialidade.

ABSTRACT

This article conducts a comparative analysis between the institutional models of the Superior Electoral Court (TSE - *Tribunal Superior Eleitoral*) in Brazil and the Central Electoral Board (JEC - *Junta Electoral Central*) in Spain, aiming to identify potential weaknesses in the composition of these electoral management bodies (OGEs) that could compromise their impartiality and credibility. The investigation focuses on the criteria for appointing their members, the possibility of reappointment, and the institutional ties that, despite being formally legitimate, can provide opportunities for partisan political influence. Based on normative sources, public data, and specific anecdotes, it argues that certain structural mechanisms can affect public perception of the neutrality of

¹ Doutorando em Direito pela Universidade Complutense de Madrid (UCM). Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Processo Civil pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar e em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral (EJE) do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR) e pela Universidade Positivo (UniPositivo). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Servidor da Justiça Eleitoral.

OGEs, even if their actions are protected by a presumption of legitimacy. The text maintains a critical yet technically grounded approach, free from subjective accusations. Thus, it seeks to contribute to the debate on the institutional improvement of OGEs in constitutional democracies, recognizing that the stability of electoral institutions is directly linked to the trust they inspire in the electorate.

Keywords: electoral management bodies; classification; composition; political appointments; impartiality

Introdução

O presente artigo¹ tem em seu ânimo a dissecação de aspectos institucionais comparados entre os Órgãos de Gestão Eleitoral – OGE² existentes na República Federativa do Brasil e no Reino de Espanha.

O recorte proposto encerra apenas o órgão eleitoral de mais alta hierarquia em cada sistema jurídico – O Tribunal Superior Eleitoral e a *Junta Electoral Central* – e limita as comparações à posição institucional na estrutura do Estado, às funções que lhe são atribuídas e à formação de suas composições.

Não se inclui no objetivo do estudo a indicação de uma estrutura que seja mais vantajosa, de forma absoluta, pois os recortes propostos são insuficientes para retratar toda uma realidade histórica, social e jurídica.

Contudo, as comparações ora expostas poderão servir, a seu tempo e modo, como ponto de partida para futuras investigações mais amplas que arrostem a alongada questão sobre qual seria o sistema mais vantajoso para os Estados de Direito Democráticos.

A metodologia adotada baseia-se na comparação entre as estruturas jurídicas criadas normativamente por cada Estado para a conformação de seu OGE, cotejando suas semelhanças e distinções, observando os reflexos jurídicos, sem realizar julgamentos de mérito.

Inicia-se pelo OGE brasileiro, cuja realidade é mais próxima daquela experimentada pelo Grupo de Pesquisa, para, em seguida, proceder-se ao estudo comparativo com o OGE espanhol.

¹ Apresentado ao Grupo de Pesquisa em Direito Eleitoral, Ciência Política e Geografia Política da EJE-PR/UFPR.

² A sigla mais conhecida é em língua inglesa: EMB – *Electoral Management Body*. Adota-se a sigla OGE porque retrata melhor a expressão tanto na língua portuguesa quanto na língua espanhola – *Órgano de Gestión Electoral*.

O Tribunal Superior Eleitoral

Identifica-se, na história da administração eleitoral brasileira, um momento de grande relevância – embora efêmero – logo após as eleições presidenciais de 1930. As urnas consagraram eleito Júlio Prestes; porém, sua posse foi obstada pela Revolução Tenentista, que culminou com a chegada de Getúlio Vargas à Presidência da República.

Azevedo (2013, p. 10) ilustra a questão sob o ponto de vista político pois a “política do café-com-leite ruiu quando o presidente Washington Luís declara apoio a Júlio Prestes, levando Minas Gerais a apoiar Vargas que, perdendo a eleição, toma o Poder pela via revolucionária”.

Acrescente-se, também, a observação de Difini (2012, p. 24) no sentido de que a “Revolução de 1930, que se legitimou pelas bandeiras do Movimento Tenentista, sendo a principal delas a da verdade eleitoral. E como se garantir a verdade eleitoral? A solução foi atribuir a organização, a apuração e a administração das eleições aos juízes.”

Ainda no ponto da verdade eleitoral como mote do movimento revolucionário, colhe-se de Gomes (2024, p. 72) a seguinte descrição: “ante as vicissitudes históricas (mormente a farsa eleitoral e a inautenticidade da representação política no Império e na República Velha), esse modelo foi substituído pelo de jurisdição especializada, fato ocorrido nos albores da Era Vargas”.

Nesse contexto houve a promulgação do Código Eleitoral de 1932³ (Decreto nº 21.076 de 24 de fevereiro de 1932), também conhecido como Código Assis Brasil, que em seu art. 5º, determinava-se a instituição da Justiça Eleitoral que teria, entre seus órgãos, “um Tribunal Superior, na Capital da República” (parágrafo único, 1º).

Conquanto a Constituição de 1934 tenha alçado à Justiça Eleitoral ao status constitucional, a natureza fugaz do momento resulta da extinção da Justiça Especializada com a ordem

³ Sobre as características estruturais e institucionais do Código Eleitoral de 1932, veja-se: ALENCASTRO, Fernando Maciel de. Aspectos históricos e administrativos da Justiça Eleitoral. In: Revista da Escola Judiciária Eleitoral do Amazonas, Manaus, n. 1, p. 235-261, 2009; e SILVA, Henrique Neves da. A justiça eleitoral: breve apanhado histórico, estrutura atual, natureza e noções da competência. Revista Brasileira de Direito Eleitoral RBDE, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=66965>>.

constitucional inaugurada em 1937, iniciando o período conhecido como Estado Novo.

A Justiça Eleitoral ressurgiu em 28 de maio de 1945, com a publicação do Decreto-Lei nº 7.658, cujo objetivo era permitir o cumprimento do art. 4º da Lei Constitucional nº 9/1945. O diploma alterou substancialmente o modelo de gestão eleitoral ao instituir os órgãos do Serviço Eleitoral, incluindo “um Tribunal Superior, na capital da República”.

Cabe destacar o alerta de Pereira e Madeira (2023, p. 16) de que “o TSE e os tribunais regionais nascidos em 45 ainda não eram Justiça Eleitoral propriamente dita”, condição essa que se finda com a criação — que perdura até os nossos dias — da Justiça Eleitoral pelo art. 109, da Constituição Federal de 1946, e, mais detidamente, em seu inciso I, a criação do Tribunal Superior Eleitoral.

Essa estrutura se manteve durante a breve vigência do Código Eleitoral de 1950 e do vigente Código Eleitoral de 1965. No plano constitucional, a Constituição de 1967 também a respeitou, devendo-se anotar, por zelo, que, durante o período de vigência da Emenda Constitucional nº 1/69, foi modificada a

Composição do Tribunal, que passou a não mais contar com o membro oriundo do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, sendo elevado o número de Ministros do Supremo Tribunal Federal para três. Além disso, os cidadãos de notório saber jurídico e reputação ilibada foram substituídos pelos advogados de iguais condições⁴ (Silva, 2010, p. 7).

Na Constituição Federal de 1988 a Justiça Eleitoral mantém seu assento constitucional como encarregada da Administração Eleitoral brasileira (art. 118) e tem, como órgão de cúpula, o Tribunal Superior Eleitoral.

⁴ Silva explica, ainda, como os efeitos da modificação da composição do Tribunal Superior Eleitoral pela Emenda Constitucional nº 1/69 repercutiram na futura composição do TSE: “No âmbito do Código Eleitoral, sem alterar o número de membros do Tribunal, os critérios de escolha dos membros do Tribunal Superior Eleitoral foram alterados pela Lei nº 4.961, de 1966 (a nomeação dos juristas deveria ser realizada pelo Presidente da República em 30 dias contados do recebimento da lista encaminhada pelo Supremo Tribunal, da qual não poderiam constar nomes de magistrados aposentados ou membro do Ministério Público); pelo Decreto-Lei nº 441, de 1969 (que manteve a restrição aos juízes aposentados e membros do Ministério Público); e, finalmente, pela Lei nº 7.191/84, que, simplificando o texto, não restringiu a escolha dos advogados senão aos critérios de parentesco e exercício de cargo ou função, como anteriormente já existia” (2010, p. 7-8). A Lei nº 7.191/84 também alterou o art. 16, inciso I, letras ‘a’ e ‘b’ do Código Eleitoral de 1965 quanto aos Ministros do STF e do, então existente, Tribunal Federal de Recursos que integrariam o TSE. Após a Constituição Federal de 1988 o Tribunal Federal de Recursos foi substituído pelo Superior Tribunal de Justiça.

Firmado o status constitucional do Tribunal Superior Eleitoral e reconhecidas suas atribuições como órgão de cúpula da administração eleitoral brasileira, passa-se à análise das três características institucionais delimitadas no recorte metodológico deste estudo.

Posição institucional na estrutura de Estado e sua classificação

Já se afirmou que a Constituição Federal de 1988 consagra, em seu texto, a previsão de uma Justiça Eleitoral que tem, em seu órgão de cúpula, o Tribunal Superior Eleitoral.

Cumprindo, portanto, verticalizar as características que circundam a sua posição institucional na estrutura de Estado.

O primeiro aspecto é que, topograficamente, está prevista a existência de tribunais e juízes eleitorais no elenco de órgãos do Poder Judiciário (art. 92, inciso V) e, com mais precisão, é elencado no Título IV (Da Organização dos Poderes), Capítulo III (Do Poder Judiciário), Seção VI (Dos Tribunais e Juízes Eleitorais), arts. 118, inciso I da Constituição Federal.

É lícito afirmar, portanto, que integra um dos ramos do Poder Estatal — o Poder Judiciário — e, mais detidamente, que se trata de uma Justiça Especializada dentro do Poder Judiciário da União.

Essa afirmação decorre da interpretação conjunta do art. 92 e do art. 126, *caput*, ambos da Constituição Federal, pois, se apenas os Tribunais e Juízes dos Estados devem ser organizados pelos próprios Estados, os demais ramos previstos na Constituição Federal pertencem à União, cujo texto determina a forma da Organização dos Poderes da União (art. 44 a 135).

Fixada essa premissa, o próximo passo é sua classificação.

Para tanto, adotam-se os três critérios de classificação de OGE propostos pelo Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral – IDEA International⁵ – na publicação *Electoral Management Design*⁶, em razão da amplitude do estudo que o

⁵ O site oficial da instituição é <https://www.idea.int>.

⁶ Os autores são Catt, Ellis e Maley, et al, colhendo-se no livro que: “*The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) is an intergovernmental organization with a mission to support sustainable democracy worldwide. The objectives of the Institute are to support stronger democratic institutions and processes, and more sustainable, effective and legitimate democracy*” (2014, p. 435 – Anexo G). As publicações originais citadas em língua espanhola ou inglês receberam traduções feitas livremente pelo autor do estudo, salvo anotação em contrário.

lastreia, como menciona Marchetti (2008, p. 869) que atualmente inclui 217 países.

O primeiro critério refere-se à independência⁷ que informa a constituição do OGE, dividindo-os em: a) independente; b) governamental; e c) misto.

O Tribunal Superior Eleitoral é classificado como um OGE do modelo independente.

O elemento que distingue esse modelo de governança eleitoral é, segundo Catt, Ellis, Maley *et al.* (2014, p. 6), que “as eleições são organizadas e gerenciadas por um OGE que é institucionalmente independente e autônomo do ramo executivo do governo; seus membros estão fora do executivo”.

Ainda sob o enfoque da autonomia financeira, afirmam os ditos autores (2014, p. 6) que “sob um modelo independente, o OGE tem e gerencia seu próprio orçamento, e não é responsável perante a um ministro de Governo ou departamento. Pode ser responsável perante o legislativo, o Judiciário ou o Chefe de Estado”.

Ressalte-se, no ponto, que a Constituição Federal, em seu art. 99, *caput*, assenta a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário e, em seu inciso I, fixa que sua proposta orçamentária será firmada “no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais”.

A autonomia e independência asseguradas institucionalmente ao TSE pela Constituição Federal não o eximem do questionamento

⁷ A dominância desse modelo de classificação é auferida, também, pelo fato de ser adotada pela Red de Conocimientos Electorales – ACE (<http://www.aceproject.org>), além de estar no núcleo da categorização feita pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (<https://www.undp.org>). O modelo completo de categorização proposto pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas está em López-Pintor (2000, p. 21-25): “*Em ordem de frequência, o primeiro modelo é o de uma comissão ou tribunal eleitoral independente do Poder Executivo e com responsabilidade plena pela direção e gestão das eleições. Esse tipo de estrutura é, de longe, o mais comum em novas democracias e tem uma forte tradição na América Latina. Em um segundo modelo, o governo organiza as eleições sob supervisão de um órgão colegiado composto por juizes e membros da profissão jurídica, representantes de partidos políticos ou uma combinação de ambos. Esse tipo de autoridade eleitoral — geralmente denominado “modelo francês” — costuma ter funções regulatórias, de supervisão e judiciais. Aplica-se a cerca da metade da Europa Ocidental continental e parte da Europa Oriental, a um grande número de países africanos — principalmente ex-colônias francesas — e a diversos países de outras regiões do mundo, incluindo Argentina, Israel, Japão, Nova Zelândia e Turquia. Em um terceiro tipo, as eleições são inteiramente geridas pelo governo. Esse é o caso de cerca da metade da Europa Ocidental, bem como de diversos países do Sul da Ásia e do Pacífico, do Caribe, do Oriente Médio e da África. Um quarto modelo representa uma variação do primeiro modelo de autoridade independente: diferentes órgãos, todos independentes do Executivo, são responsáveis pelas funções de direção e gestão. Geralmente, isso envolve duas organizações, uma responsável pela administração eleitoral e outra atuando como autoridade regulatória e de supervisão. Esse é o caso de Botsuana, Chile, Colômbia, Moçambique e Peru, entre outros. Por fim, um quinto grupo de países possui uma administração eleitoral altamente descentralizada, com coordenação e supervisão limitadas por uma autoridade nacional, que pode ser independente, governamental ou ligada a uma associação profissional.*”

quanto ao grau de efetividade dessas características. O questionamento é válido, porém, entende-se que está lastreado na forma de atuação de seus membros e, por isso, é endereçado quando analisada sua composição e das formas de acesso a esses cargos, conforme se verá no item 1.3. a seguir.

O segundo critério de classificação dos OGEs é centrado em sua permanência, distinguindo-os em órgãos temporários e permanentes.

O critério assume como premissa que o processo eleitoral é mais amplo do que o período compreendido entre o registro de candidaturas e a realização das eleições e de que esse ciclo de atividades pode se repetir com frequência. Daí surge a necessidade de aferir, em cada país, a adoção de um OGE permanente ou temporário.

A distinção consiste em que os OGEs temporários se dissolvem assim que encerrado o período eleitoral, em sentido estrito, o qual exclui atividades como o contínuo processo de registro de eleitores (Al Musbeh, 2011) ou mesmo programas permanentes de educação eleitoral e a promoção de reformas legislativas.

Acrescenta-se, ainda, a questão do corpo de servidores desses órgãos temporários, apontando que costumam ser “servidores públicos que fazem as eleições têm outros deveres de tempo integral e são designados para o OGE apenas em períodos eleitorais” (Catt; Ellis; Maley et al. (2014, p. 12), ou ainda “por curtos períodos de tempo entre eleições para cuidarem de algum assunto eleitoral como atualização da lista de eleitores e atividades de educação eleitoral” (Al Musbeh, 2011, p. 9), com o revés de que esses servidores “são inexperientes em processos eleitorais” (López-Pintor, 2000, p. 67).

Em contraposição, os OGEs permanentes importam em custo mais alto de manutenção, tanto de estrutura quanto de pessoal, sendo válido o alerta de López-Pintor (2000, p. 67) de que não é necessária a contratação permanente de uma equipe de servidores; porém, essa tem sido uma tendência em muitos países.

O Tribunal Superior Eleitoral é classificado como um órgão de gestão eleitoral permanente, pois não se dissolve entre os períodos eleitorais, mantendo um quadro fixo de servidores e atuando continuamente no aprimoramento da legislação eleitoral, por meio de seu poder regulamentar (art. 23, inciso IX, do Código Eleitoral), além de campanhas de educação eleitoral voltadas ao eleitorado e

de campanhas de aprimoramento eleitoral voltadas ao eleitorado e de capacitação de seus servidores⁸.

O terceiro critério utilizado para categorizar os OGEs refere-se à concentração de poderes ou funções, identificando-os como centralizados ou descentralizados.

A doutrina costuma indicar que essa centralização está associada à forma de governo e ao modelo de sistema político do Estado (Al Musbeh, 2011,), apontando a existência de órgãos de gestão eleitoral em estrutura hierarquizada e distribuição de funções como elemento de classificação.

Vale dizer, em Estados nos quais exista apenas um OGE nacional que concentra todas as funções eleitorais e os poderes necessários para sua consecução, identifica-se um OGE centralizado, mesmo com a delegação de algumas funções para outros órgãos estatais.

A caracterização de um OGE descentralizado abarca a existência de uma estrutura hierarquizada de órgãos voltados à execução de atividades eleitorais, com divisão de poderes e funções, não se descartando que “haja frequentemente rivalidades entre os OGEs nacionais e os provinciais ou estatais” (Catt; Ellis; Maley *et al.*, 2014, p. 18).

As leituras da Constituição Federal (art. 118) e do Código Eleitoral (arts. 22, 23, 29, 30 e 35) evidenciam que a República Federativa do Brasil adotou um modelo de gestão eleitoral descentralizado, por meio da instituição de um conjunto de tribunais e juízes eleitorais dispostos em hierarquia, com poderes e funções eleitorais distintos e escalonados.⁹

Em conclusão deste tópico, no âmbito brasileiro, o Tribunal Superior Eleitoral é o órgão de cúpula da administração eleitoral, com assento constitucional (art. 118, inciso I, da Constituição Federal), integrando o Poder Judiciário da União, com independência e autonomia financeira (art. 99, da Constituição Federal). Assim, é corretamente classificado, segundo critérios comparativos internacionais consolidados, como um OGE independente, permanente e descentralizado.

⁸ Na Justiça Eleitoral brasileira as atribuições referentes ao cadastro eleitoral – manutenção, atualização e conferência – são dos Juízes Eleitorais, conforme previsão do art. 35, inciso IX, do Código Eleitoral - *expedir títulos eleitorais e conceder transferência de eleitor*;

⁹ Cite-se, como exemplo, a função do Tribunal Superior Eleitoral de “aprovar a divisão dos Estados em zonas eleitorais ou a criação de novas zonas” (art. 23, inciso VIII, do Código Eleitoral), dos Tribunais Regionais Eleitorais de “dividir a respectiva circunscrição em zonas eleitorais, submetendo essa divisão, assim como a criação de novas zonas, à aprovação do Tribunal Superior;” (art. 30, inciso IX, do Código Eleitoral) e, por fim, dos Juízes Eleitorais de “dividir a zona em seções eleitorais” (art. 35, inciso X, do Código Eleitoral).

As funções do Tribunal Superior Eleitoral

As funções atribuídas aos órgãos de gestão eleitoral são exercidas para buscar uma resposta, segundo Mozaffar e Schedler (2002, p. 11)¹⁰ definem como o “paradoxo que define a tarefa central da governança eleitoral: organizar a incerteza eleitoral provendo certeza institucional”¹¹.

A incerteza, aqui, não é atributo do resultado das eleições — por natureza incerto até a contagem dos votos —, mas, sim, dos elementos que informam o processo eleitoral.

A chave do raciocínio consiste em oferecer a todos os atores eleitorais um conjunto conhecido e estabilizado de atuações da Justiça Eleitoral que forneçam um mapa nítido do jogo eleitoral naquele ciclo.

Na doutrina internacional, Mozaffar e Schedler (2002, p. 7) classificaram em três categorias as funções do OGE¹²: i) criar normas; ii) aplicar normas; e iii) julgar a partir das normas¹³.

¹⁰ A adoção deste parâmetro para o estudo das funções eleitorais decorre do fato de que é feito de forma abstrata para permitir um estudo comparado dos Organismos de Gestão Eleitoral, alinhando-se ao objeto do estudo. Além disso, é referenciado como fonte de estudo tanto por Marchetti (2008), Costa (2016) e Barreto (2015), revelando-se seminal quanto ao seu tema.

¹¹ Em nota de rodapé os autores apresentam a seguinte explicação do paradoxo: “O paradoxo pode ser explicado pela racionalidade limitada de atores movidos por interesses próprios e pelo véu da ignorância (Rawls, 1971: 136–142), que obscurece os resultados futuros das escolhas presentes. Ambos reduzem a capacidade de calcular com precisão os custos e benefícios de estratégias alternativas sob novos arranjos institucionais. Por isso, atores estrategicamente racionais preferem limitar a discricionariedade de outros atores em relação a possibilidades alternativas. No entanto, sem recorrer aos instrumentos coercitivos da governança autoritária, eles não podem fazer isso sem também limitar a própria discricionariedade. Submeter os próprios interesses — bem como os dos adversários — à incerteza das eleições competitivas, baseadas em normas eleitorais acordadas ex ante, restringe assim a oportunidade de todos de alterar arbitrariamente os resultados desfavoráveis ex post (Przeworski, 1991: 12–13, 40–45).”

¹² As nomenclaturas originais empregadas são: *rule making*, *rule application* e *rule adjudication*; Embora a tradução mais conhecida de *rule* seja regra, adota-se o termo norma no sentido proposto por Hans Kelsen, como unidade fundamental do sistema jurídico, em oposição a juízos descritivos. A opção busca preservar uniformidade terminológica e evitar ambiguidades associadas ao uso indistinto de “regra” e “norma”. Cf. KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 11-17.

¹³ As definições de cada função descritas pelos autores é: Primeiro, no nível da elaboração das normas, a governança eleitoral envolve o desenho de instituições que definem a estrutura básica das eleições democráticas. Essa estrutura é configurada pelas normas da competição eleitoral e pelas normas da organização eleitoral. [...] Já o estudo da governança eleitoral examina suas origens políticas e abrange um conjunto mais amplo de normas eleitorais. As normas tradicionais que tratam dos direitos de sufrágio, normas de representação, tamanho das assembleias, magnitude dos distritos, delimitação dos distritos e calendários eleitorais fazem parte da agenda. No entanto, a estrutura básica das eleições democráticas também inclui conjuntos adicionais de normas que têm sido amplamente negligenciadas na literatura existente: as normas formais que regulam a elegibilidade e o registro de eleitores, partidos e candidatos; normas que regulam a observação eleitoral; leis e regulamentos que afetam os recursos disponíveis para partidos e candidatos (seu acesso a dinheiro e à mídia); normas que prescrevem os métodos de contagem, apuração e divulgação dos votos; e leis que estabelecem a estrutura, jurisdição e funcionamento dos órgãos de gestão eleitoral e das autoridades responsáveis pela resolução de disputas. (2002, p. 7). Segundo, no nível da implementação das normas, a governança eleitoral coordena as tarefas de diferentes agentes e organiza a execução de um conjunto complexo de atividades interdependentes para estabelecer a base institucional estável do voto e da competição eleitoral. A governança eleitoral [...] envolve a busca e a conciliação de três “imperativos conflitantes” (Gould, 1999): eficiência

A doutrina nacional¹⁴, na medida em que estuda exclusivamente o Tribunal Superior Eleitoral sem o comparar com outros OGEs, denomina essas funções como normativa, administrativa ou executiva e, por fim, judicial, acrescentando, ainda, uma quarta função consultiva.

A função de criar normas / função normativa

Em sua essência, a função de criar normas consiste na “escolha e a definição das normas básicas do jogo eleitoral” (Marchetti, 2008, p. 867) e aborda a criação de normas quanto ao processo eleitoral (registro de candidaturas, elegibilidade e inelegibilidade, prestações de contas eleitorais) e das necessárias à administração eleitoral, como as normas que regem o alistamento eleitoral.

Essa função normativa não reside exclusivamente no OGE, sendo possível que essas normas estejam contidas tanto na Constituição Federal quanto em legislação emanada do Parlamento, como é, inclusive, o caso brasileiro.

A Constituição Federal aborda direitos políticos (arts. 14 a 16), partidos políticos (art. 17), e a legislação infraconstitucional estampa normas eleitorais no Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65), na Lei das Inelegibilidades (LC nº 64/90), Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) e na Lei Geral das Eleições (Lei nº 9.504/97).

Em acréscimo, a legislação incumbe ao TSE (art. 28, inciso IX, do Código Eleitoral e art. 105, da Lei nº 9.504/97) exercer “a tarefa de, em anos eleitorais, expedir, até o dia 5 de março, instruções necessárias para o cumprimento do disposto na Lei das Eleições, as quais vêm a lume por meio das chamadas Resoluções do TSE” (Alvim, 2016, p. 70), não se limitando à simples reprodução de artigos normativos já existentes, ao conceder ao TSE amplitude hermenêutica “para que detalhe dispositivos elaborados de forma demasiado genérica, e para que ajuste os diplomas legislativos

administrativa, neutralidade política e responsabilidade pública. Esses três objetivos são “interdependentes, mas contraditórios” (ibid.: 439). Os agentes eleitorais não podem negligenciar nenhum deles, mas tampouco podem minimizá-los simultaneamente (2002, p. 7-8). Terceiro, no nível da adjudicação das normas, a governança eleitoral envolve a mediação e a resolução de disputas decorrentes do processo e dos resultados da votação e da competição eleitoral. Resolver disputas sobre os resultados eleitorais é uma função vital da governança eleitoral [...]. A adjudicação de normas envolve, de forma destacada, a resolução autoritativa de disputas que surgem de ambiguidades nas complexas normas eleitorais e de problemas operacionais em sua implementação (2002, p. 10).

¹⁴ Cite-se, por todos: Gomes (2024), Alvim (2016) e Zilio (2024).

produzidos com todo o sistema jurídico eleitoral, incluindo aí os princípios e normas informadores do Direito Eleitoral” (Alvim, 2016, p. 72).

As Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral¹⁵ são espécies de ato-regra e ostentam força de lei (Gomes, 2024, p. 76) e devem observar os limites¹⁶ previstos no art. 105, da Lei nº 9.504/97¹⁷.

Não se desconhece que, em muitos casos, como a prestação de contas eleitorais ou o procedimento de registro de candidatura, as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral servem para preencher lacunas procedimentais e conceituais encontradas na legislação eleitoral.

Ressalte-se que as normas regulamentares editadas com antecedência (antes de 5 de março do ano das eleições), sendo de conhecimento público, favorecem a redução da incerteza procedimental das eleições. O mesmo raciocínio pode ser aplicado às normas regulamentares que informam o procedimento de efetivação de direitos previstos em lei, de modo que essas duas espécies de regulamentos revelam a função normativa do OGE brasileiro.

Contudo, não se pode deixar de pontuar a crítica de que, por vezes, há um transbordo no exercício dessa função, levando à percepção de inovação legislativa¹⁸, como no caso da Res. nº 22.610/2007, que trata da perda de mandato eletivo por infidelidade partidária, “fato que não deveria acontecer, mas que por

¹⁵ O tema da função normativa do TSE é verticalizado em: AYRES, Rodrigo Martiniano. *Controle de Constitucionalidade das Resoluções da Justiça Eleitoral*. Curitiba: Íthaca, 2019. ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Abuso do poder regulamentar do TSE: contas eleitorais rejeitadas e quitação eleitoral – as eleições de 2012 (reflexos do “moralismo eleitoral”). In: ROLLEMBERG, Gabriela; DIAS, Joelson; KUFA, Karina. *Aspectos polêmicos e atuais no direito eleitoral*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012. GONÇALVES JUNIOR, Carlos. *Atividade Normativa da Justiça Eleitoral*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2016. OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. *A governança eleitoral brasileira e o combate à corrupção*. In: *Suffragium: revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*. Fortaleza: TRE-CE, v. 7, n. 12, jul./dez., 2015, p. 63–92. SALGADO, Eneida Desiree; *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

¹⁶ A doutrina aponta ainda outras ordens de limitação à função normativa do TSE: “(a) limitação de caráter material: como possuem status de lei ordinária, não podem tratar de matérias que a Constituição reserve à lei complementar, como as referentes a ineligibilidades e organização da Justiça Eleitoral; [...] (c) limitação de caráter político: traduzido na proibição de que a Corte Superior, substitua a função acometida pela Constituição ao Poder Legislativo, sob pena de violação ao princípio republicano” (Alvim, 2016, p. 70).

¹⁷ Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.

¹⁸ A questão do ativismo judicial do Tribunal Superior Eleitoral é abordado pela doutrina, ressaltando como causas tanto a morosidade do Poder Legislativo ante a celeridade do processo eleitoral quanto a crise político-institucional que impede o Poder Legislativo e o Poder Executivo de exercerem suas funções adequadamente (Souza, Romero e Dias, 2021, p. 69 e 73). Há também os posicionamentos críticos de Goltzman e Ramos Neto (2023).

omissão intencional do Congresso Nacional¹⁹ acaba acontecendo” (Jorge, Liberato e Rodrigues, 2020, p. 301).

Menciona-se, ainda, as hipóteses de inserção em Resoluções de decisões tomadas no exercício da função jurisdicional (julgar a partir de normas) que importam em inovações legislativas, também decorrentes do silêncio do Congresso Nacional, como é o caso da Consulta nº 060030647/DF, que fixou critérios de distribuição de recursos financeiros e tempo de antena em favor de candidaturas negras²⁰.

Exaurir o tema da função normativa pelo Tribunal Superior Eleitoral extrapolaria os limites do recorte metodológico exposto, sendo suficiente, para fins de comparação, a afirmação da sua existência, de seu exercício e a indicação de seu eventual excesso.

A função de aplicar normas / função administrativa

Uma primeira abordagem do tema indica que o exercício atípico da função administrativa por um órgão do Poder Judiciário não é estranho à Constituição Federal de 1988, uma vez que seu texto garante aos Tribunais a competência privativa de organizarem seus funcionamentos internos e composições (art. 96, inciso I, alíneas ‘a’ e ‘b’).

Porém, especificamente em relação ao exercício da função administrativa pelo órgão de governança eleitoral, ela ocorre de forma típica, pois o OGE atua como “responsável por uma série de atividades administrativas relacionadas à implementação, execução e gerenciamento das eleições” (Costa, 2016, p. 139).

É uma função que revela o caráter burocrático da governança eleitoral, pois os exemplos dessas atividades englobam desde a manutenção do cadastro eleitoral, organização de juntas eleitorais, chamamento e treinamento de mesários, organização dos locais de votação, até o procedimento de apuração de votos e “outras normas que garantam a transparência, a eficiência e a neutralidade na

¹⁸ Posteriormente, o Congresso Nacional enfrentou o tema por meio da Emenda Constitucional nº 111/2021, que alterou o § 6º, do art. 17, da Constituição Federal.

²⁰ Não se desconhece que o Supremo Tribunal Federal referendou o teor da decisão do Tribunal Superior Eleitoral por meio do julgamento da ADPF 738, promovida pelo PSOL, com o objetivo de determinar, ante o silêncio legislativo, o imediato cumprimento da resposta da Consulta já nas eleições de 2020, superando-se a restrição do princípio da anualidade eleitoral contido no art. 16 da Constituição Federal. O ponto central é que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a aptidão da decisão do Tribunal Superior Eleitoral para suprir a lacuna legislativa.

administração do jogo”, de forma que “[p]odemos dizer que é o nível da administração do jogo eleitoral” (Marchetti, 2008, p. 867).

No âmbito da governança eleitoral brasileira há, ainda, uma faceta da função administrativa de cariz fiscalizatório, como explica Alvim (2016, p. 68) “a Justiça Eleitoral exerce o chamado poder de polícia das eleições, espécie de poder-dever que, simultaneamente, faculta e impele o seu atuar em socorro da regularidade do processo eleitoral (arts. 41, LE, e 249, CE).”

Observe-se que a categorização do Tribunal Superior Eleitoral como um OGE descentralizado acarreta a distribuição de funções administrativas entre todos os níveis da Justiça Eleitoral brasileira. Contudo, o TSE retém algumas funções administrativas afetadas à governança eleitoral, como por exemplo, aprovar a divisão dos Estados em zonas eleitorais ou a criação de novas zonas (art. 23, inciso VIII, do CE) e requisitar a força federal necessária ao cumprimento da lei, de suas próprias decisões ou das decisões dos Tribunais Regionais que o solicitarem, bem como para garantir a votação e a apuração (art. 23, inciso XIV, do CE).

No modelo brasileiro, as atividades da governança eleitoral referentes ao cadastro eleitoral, convocação e treinamento de mesários, bem como a organização dos locais de votação, atividades tipicamente reconhecidas pela doutrina como fruto da função administrativa, incumbem aos Juízes Eleitorais (art. 35, incisos VIII, a XVI, do Código Eleitoral).

Assim, embora em menor escala no plano dos atos de governança eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral também exerce atos de aplicação das normas, ou seja, exerce a função administrativa.

Julgar a partir das normas / função jurisdicional

O próprio nome do OGE brasileiro – Tribunal Superior Eleitoral – permite afirmar que exerce o “*rule adjudication*”, ou seja, que julga litígios a partir das normas eleitorais, em exercício da função jurisdicional.

Barreto (2015, p. 193) busca delimitar o conceito, aportando que se trata da “solução dos litígios entre os competidores e ocorre antes, durante e depois da votação, visto que eles podem surgir em qualquer dessas etapas”. A matéria não se restringe aos litígios

eleitorais cíveis, abarcando igualmente as condutas penais-eleitorais²¹ (Zilio, 2024).

Embora a primeira acepção da função possa induzir à restrição de sua aplicação a litígios decorrentes do descumprimento de normas do processo eleitoral em sentido estrito – compreendido entre o registro de candidaturas e o dia das eleições – ressalta-se que é possível a sua atuação também em outras etapas do processo eleitoral, como, por exemplo, na regularização de filiações partidárias (art. 19, § 2º, da Lei nº 9.096/95) ou eventuais litígios referentes aos mesários faltosos (art. 124, do Código Eleitoral) ou ao alistamento eleitoral (art. 45, § 2º, do Código Eleitoral).

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Tribunal Superior Eleitoral apenas competência jurisdicional recursal (art. 121, § 4º, incisos I a V), estando a previsão de sua competência originária contida no Código Eleitoral (art. 22, inciso I, letras ‘a’, ‘b’ e ‘j’, por exemplo), e também na legislação eleitoral, citando-se, por todas, a ação de perda de mandato por infidelidade partidária contra deputados federais (art. 2º, da Res. nº 22.610/2007) e as ações de investigação judicial eleitoral e de impugnação ao mandato eletivo contra candidatos ou ocupantes do cargo de Presidente da República (art. 22, *caput*, da LC 64/90 c/c art. 3º, inciso I, da Res. nº 23.608/2019-TSE).

O Código Eleitoral também tratou da competência recursal do Tribunal Superior Eleitoral, inclusive com a distinção entre o cabimento do recurso especial eleitoral e do recurso ordinário²².

Delimitado o plexo de competências do Tribunal Superior Eleitoral, e considerada toda a estrutura hierárquica da Justiça Eleitoral brasileira, anota-se o alerta de Alvim (2016, p. 68) de que “[s]em a atuação do Judiciário, as leis eleitorais, por melhores que fossem, perderiam eficácia prática, por não verem exigidos e

²¹ No julgamento do 4º Agravo Regimental no Inquérito nº 4.435, o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que “Compete à Justiça Eleitoral julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos – inteligência dos artigos 109, inciso IV, e 121 da Constituição Federal, 35, inciso II, do Código Eleitoral e 78, inciso IV, do Código de Processo Penal”, importando no aumento significativo da jurisdição penal no âmbito da Justiça Eleitoral e, inclusive, à especialização de Zonas Eleitorais em matéria penal, como se observa na Resolução nº 834/2019 (<https://www.tre-pr.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/resolucao-no-834-2019>, acesso em 17/07/2025) e na regulamentação do Juiz de Garantias pela Resolução nº 937/2024 (<https://www.tre-pr.jus.br/legislacao/compilada/resolucoes-tre-pr/2024/resolucao-no-937-de-25-de-julho-de-2024-1>, acesso em 17/07/2025).

²² O Tribunal Superior Eleitoral procedeu à harmonização entre os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que tratam de sua competência recursal, com o objetivo de reduzir a área cinzenta na qual sobejava a aplicação do princípio da fungibilidade. Veja-se: Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060031587, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 15/06/2021.

aplicados seus efeitos àqueles que a descumprissem no mundo da convivência político-social”.

Conclui-se, assim, que o Tribunal Superior Eleitoral, enquanto instância máxima da governança eleitoral brasileira exerce, em diferentes medidas, as funções atribuídas a um OGE pela doutrina, a saber, criar normas, aplicá-las na consecução de suas atividades eleitorais e resolver litígios por meio de sua aplicação.

A função consultiva do Tribunal Superior Eleitoral

Embora a classificação ora adotada não trate de uma função consultiva, trata-se de uma função que distingue o Tribunal Superior Eleitoral dos demais tribunais do Poder Judiciário Brasileiro e, também, em relação aos demais OGEs.

Prevista a função no art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral, Zilio expõe que se trata de atuação em “procedimento de caráter administrativo por meio do qual o Tribunal Eleitoral apresenta uma orientação, em abstrato, sobre determinada matéria eleitoral; tem por finalidade esclarecer dúvidas, tornando público o entendimento da Corte sobre a matéria eleitoral” (2024, p. 63).

As respostas proferidas nas Consultas não têm natureza normativa e não vinculam o Tribunal que as emite ou mesmo o consultente, tendo o Tribunal Superior Eleitoral rejeitado a força vinculante dessas respostas derivada do art. 30, da LINDB.

Porém, como visto no item 1.2.1, não há óbices para que as respostas para Consultas encontrem assento nas Resoluções fruto da função normativa do TSE, passando a constituírem-se em normas regulamentares com aptidão de vincular a todos os participantes do processo eleitoral.²³

Em razão de ser uma função atípica exclusiva do Tribunal Superior Eleitoral, é desnecessário o seu aprofundamento²⁴.

A composição do Tribunal Superior Eleitoral

A Constituição Federal de 1988 determina, em seu art. 119, que o TSE seja composto por 7 (sete) membros, escolhidos mediante

²³ As críticas postas por Zilio (2024, p. 65) à aptidão de as respostas às Consultas produzirem efeitos vinculantes a partir da aplicação do art. 30, da LINDB, também servem para a hipótese de cristalização dessas respostas nas Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

²⁴ A matéria é debatida em Alvim (2016, p. 72-74), Barreto (2015, p. 209-211) e Zilio (2024, p. 63-66).

eleição da seguinte forma: a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal; b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça, além de serem nomeados pelo “Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal”.²⁵

Um primeiro detalhe que se observa é que não há previsão de Ministros do Tribunal Superior Eleitoral advindos dos Tribunais Regionais Eleitorais. Isso ocorre porque “Apesar de formalmente fazer parte do poder judiciário, ele não possui magistratura própria, exclusiva, de carreira, constituída por juízes especializados e concursados para tal” (Barreto, 2015, p. 202).

Acrescente-se o apontamento de Jorge, Liberato e Rodrigues (2020, p. 248) de que se trata de um “sistema no qual a Justiça Eleitoral não dispõe de um quadro permanente de juízes que a integram, diferenciando-se, assim, de todos os demais ramos do Poder Judiciário”.

Essa “opção do legislador” tem por objetivo, segundo Zilio (2020, p. 125) “conferir à Justiça Eleitoral maior imparcialidade”, sendo lastreada “na forte densidade política das decisões proferidas pela Justiça Eleitoral e no impacto que essas deliberações refletem no corpo de determinada comunidade”.

Em acréscimo, destaca-se o aceno de Silva (2011, p. 10) que “essa regra, evita-se a concentração contínua da atividade jurisdicional nas mesmas pessoas. Não há estagnação das ideias e a interpretação do direito eleitoral é costumeiramente oxigenada.”

Em outra ocasião, já se defendeu, em juízo hipotético (Simões, 2023, p. 150), que:

Uma composição vitalícia viesse a agasalhar, em tese, uma espécie de meta colégio eleitoral, por meio do qual se decidiria qual o candidato que deveria ser eleito e se empreenderiam todos os esforços possíveis para, por meio de decisões judiciais, garantir esse resultado”, com a “substituição das antigas oligarquias estaduais por uma nova oligarquia, agora com origem no Poder Judiciário, que deteria os meios oficiais de controle sobre candidatos e atos de campanha, retornando ao status quo anterior a 1932.

²⁵ Gomes (2024, p. 78) versa crítica à essa composição por deixar de garantir ao Ministério Público um assento na Corte, em contraposição à previsão do quinto constitucional do art. 94, da Constituição Federal de 1988.

Culminando na deturpação de um dos pilares centrais da criação da Justiça Eleitoral.

Assim, a cada juiz eleitoral é conferido mandato de um biênio, que pode ser renovado por período igual, desde que seja renovado o procedimento de escolha para a vaga. É pertinente a observação de Jorge, Liberato e Rodrigues (2020, p. 249) de que a vedação é quanto a um terceiro biênio consecutivo, porém, “é plenamente possível situação na qual, exercida a função por dois biênios seguidos, volte o juiz novamente a integrar a Justiça Eleitoral, desde que haja interrupção entre a antiga judicatura e a nova”²⁶.

Essa constatação é mais palpável quando observamos que “cada Ministro do STF exerce a jurisdição eleitoral por 4 anos, na condição de titular, ausenta-se por 4 anos e, então, retorna por mais um período igual como substituto, vindo então a reiniciar o ciclo como Ministro titular” (Simões, 2023, p. 151), bem como que não há norma no RISTF que obrigue os Ministros a integrarem o Tribunal Superior Eleitoral²⁷.

À parte da própria peculiaridade encerrada nos mandatos, a sua temporariedade exprime duas questões interessantes, inclusive quanto à efetiva independência do OGE, como abordado inicialmente no item 1.2.1.

A primeira delas é que a praxe revela que os Ministros do Supremo Tribunal Federal costumam servir dois biênios seguidos, enquanto os Ministros do Superior Tribunal de Justiça geralmente servem apenas um biênio²⁸, e os Ministros da classe de juristas podem servir no TSE por dois biênios²⁹.

Com maior detalhe, não existe no âmbito do Supremo Tribunal Federal, um procedimento formalizado e publicizado para que os advogados interessados se inscrevam para concorrerem à lista

²⁶ Neste sentido é o art. 2º, da Res. nº 20.958/2001-TSE: “Nenhum juiz efetivo poderá voltar a integrar o mesmo Tribunal, na mesma classe ou em diversa, após servir por dois biênios consecutivos, salvo se transcorridos dois anos do término do segundo biênio.”

²⁷ O caso mais recente é do Exmo. Sr. Ministro Celso de Mello, que integrou o STF entre 17/08/1989 e 13/10/2020, sem nunca ter composto o quórum do Tribunal Superior Eleitoral.

²⁸ O art. 289 do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça não encerra a vedação de reeleição, porém, há uma regra informal no sentido de permitir a participação do maior número de ministros possível no Tribunal Superior Eleitoral. Neste sentido: Marchetti (2013, p. 45-46), Bispo (2023, p. 57) e Simões (2022, p. 151).

²⁹ A linha sucessória de Ministros publicada pelo TSE (<https://www.tse.jus.br/institucional/ministros/linha-sucessoria-ministros-efetivos-do-tse-1>, acesso em 18/07/2025) indica que no caso dos Ministros do STF, a abreviação dos biênios decorre de suas aposentadorias. Ainda, embora se verifique que houve Ministros juristas que serviram por dois biênios, em anos mais recentes houve uma tendência de alguns Ministros servirem por apenas um biênio.

tríplice a ser enviada ao Presidente da República para nomeação³⁰ (art. 119, inciso II, da Constituição Federal de 1988). Há, apenas, a previsão de que compete ao Plenário do STF organizar “listas de advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral a serem submetidas ao Presidente da República” (art. 7º, inciso II, do RISTF).

De igual sorte não há notícias de que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil organize formalmente a inscrição para tais listas.

Neste cenário, Marchetti (2008, p. 865) chega ao ponto de afirmar que “[o]s procedimentos de escolha são bastante informais e dependem fundamentalmente da disposição manifesta do ministro para exercer essas funções”.

Assim, a questão que se apresenta é: como são escolhidos os advogados que integrarão a lista tríplice? Não há informação publicizada sobre esse tema. Apenas se sabe que os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por algum procedimento que lhes é costumeiro, escolhem três advogados para integrarem a lista tríplice³¹, vindo a votarem seus nomes em sessão.

A problematização se agrava quando se aporta serem os únicos Ministros de Cortes Superiores no Brasil que não são sabatinados, em algum momento, pelo Poder Legislativo da República são os Ministros juristas do TSE (Crespo, Peixoto e Leal, 2019, p. 55), que ocuparão cargos que podem atuar de forma contramajoritária no cenário eleitoral.

A preocupação central é afirmada por Paes (2011, p. 38) para quem a existência de mandatos fixos, com possibilidade de recondução, autoriza a suposição de redução da independência do ocupante do cargo, cujo interesse na recondução pode ser informado por uma “espécie de controle ex post da possibilidade de ativismo: aqueles que ultrapassarem suas funções podem ser recusados futuramente”³².

³⁰ Em pesquisa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não foram encontradas quaisquer menções ao tema.

³¹ A crítica de Marchetti (2008, p. 884) é no sentido de que “No mínimo, podemos dizer que esses advogados serão indicados de acordo com um perfil projetado e esperado pelos ministros da Corte Constitucional.”

³² Tanto Bispo (2023, p. 70) quanto Crespo, Peixoto e Leal (2019, p. 59) arguem, sob o pálio dessa possível redução de independência, a atuação dos Ministros juristas no julgamento da Chapa Dilma/Temer, em 2017 (AIJE nº 0001943-58.2014.6.00.0000).

Toda essa argumentação culmina na possibilidade teórica, resalte-se, de que eventual redução da independência da atuação dos Ministros juristas poderia, oportunamente, comprometer a função judicial (isto é, julgar a partir das normas) exercida pelo OGE brasileiro.

A segunda questão que se coloca é quanto aos efeitos da chamada “regra da interseção”, uma vez que sua composição é cedida de outras duas cortes superiores, o STF e o STJ. Inclusive, Marchetti (2008, p. 884) argumenta que a “instância eleitoral máxima possui mais do que uma interseção com as últimas instâncias judiciais, pois tem uma forte interseção com a Corte Constitucional (STF)” ao ponto de afirmar que o “TSE é um órgão do STF para matérias eleitorais – não de direito, mas de fato”.

O raciocínio por trás desse questionamento é o seguinte: O Supremo Tribunal Federal indica três Ministros do TSE (que inclusive exercerão a Presidência e a Vice-Presidência da Corte), e ainda exercem influência prévia e um controle posterior dos juristas nomeados para o TSE, o que poderia lhes garantir a vantagem de controlar o resultado das votações em plenário, tendo em vista que o total de votos é sete³³.

Em segundo plano, é possível imaginar efeitos também quanto às funções normativa e jurisdicional do Tribunal Superior Eleitoral.

No exercício de qualquer uma das duas, poderia o Tribunal Superior Eleitoral optar por interpretar o texto constitucional, ou ordenamento jurídico infraconstitucional, de modo inovador ou, ainda, em contraste com a atuação do Poder Legislativo na elaboração das normas eleitorais.

Porém, eventual impugnação judicial para o controle de constitucionalidade ou de legalidade, desses atos do TSE seria dirigido ao Supremo Tribunal Federal e, então, distribuída a uma das Turmas do STF (art. 9º, inciso I, letra ‘c’ e inciso III, do RISTF c/c art. 121, § 3º, da CF/88, que substitui o texto do art. 139, da EC 1/69, originariamente referida no texto do RISTF).

Ainda que se observe o art. 77, parágrafo único, do RISTF, que exclui da distribuição de Recurso Extraordinário os Ministros do STF que servem no TSE e que “ali tenham funcionado no mesmo

³³ Um estudo empírico que analisasse as votações em todos os processos referentes às eleições presidenciais de 2022 poderia produzir resultado útil para eventual confirmação dessa hipótese. Trata-se de sugestão de estudo futuro, não havendo neste artigo elementos que permitam afirmar essa conclusão.

processo ou no processo originário”, existe a possibilidade teórica de que os três Ministros do TSE integrem a mesma Turma³⁴ do Supremo Tribunal Federal³⁵.

Acrescente-se a essa hipótese que o Recurso Extraordinário é distribuído a um dos outros dois Ministros da Turma.

Não há impedimento de que os Ministros do STF/TSE mudem de opinião e votem contra as decisões que proferiram no Tribunal Superior Eleitoral, contudo, se isso não acontecer, o relator do Recurso Extraordinário conhecerá, de antemão, o resultado do julgamento.

Uma forma de contornar essa situação, caso concretizada, seria o envio do julgamento para o Plenário, na forma do art. 11, do RISTF. Porém, ainda que se adote essa providência, caso o Relator deseje modificar a decisão proferida no âmbito do TSE, precisará angariar 5 votos entre os 7 votos restantes (retira-se da conta o próprio relator e os três Ministros que estão no TSE), o que aumenta consideravelmente a dificuldade da empreitada³⁶.

Daí se extrai a importância dos votos dos Ministros juristas do TSE, pois a maioria que eles ajudam a compor com os Ministros oriundos do STF, tem o condão de impactar a dinâmica de votação de eventual impugnação judicial da decisão do TSE.

Não fosse isso suficiente, esse delicado equilíbrio pode, também sob este segundo prisma, corromper a percepção de que o exercício da função jurisdicional pelo Tribunal Superior Eleitoral resta enfraquecida enquanto fruto da função normativa ou jurisdicional.

As questões ora levantadas não parecem engajar a doutrina a ponto de produzir uma resposta, até porque eventual solução importaria em modificações legislativas cuja costura não seria corriqueira. Contudo, a falta de perspectiva de uma resposta não impede que as questões sejam renovadas.

³⁴ Não se descartam as probabilidades de que o recurso seja distribuído a uma Turma sem Ministros que integram o TSE, ou, ainda, que são integradas por 1 ou 2 Ministros com assento no TSE. Porém, nesses casos, é possível a formação de maioria de votos (3 votos) sem ser necessária a modificação no STF do voto emitido pelo Ministro no TSE. Analisa-se, apenas, a probabilidade mais problemática.

³⁵ O RISTF não trata especificamente da hipótese na qual a Reclamação seria distribuída contra decisão judicial da qual participaram Ministros do Supremo Tribunal Federal. Contudo, não parece ser possível que o Relator da Reclamação examine se o seu ato em outra Corte Superior fere, ou não, decisão anterior do relator, negando-lhe vigência.

³⁶ Em um cenário normal, o Relator precisa angariar 5 dos 10 votos do Plenário para que seu voto seja vencedor, ou seja, 50% dos votos. No cenário proposto, o Relator precisa da aderência de 5 de 7 votos, ou seja, de 71% dos votos.

Com o estudo da composição do Tribunal Superior Eleitoral, encerra-se a análise do OGE brasileiro e permite, mesmo que sem o cotejo direto, o uso de suas bases teóricas para a análise da *Junta Electoral Central*, que exerce o papel de OGE da Administração Eleitoral espanhola.

A Junta Electoral Central

Um breve apanhado histórico da *Junta Electoral Central* – JEC permite buscar suas raízes em 1890³⁷, com a Lei Eleitoral para Deputados no Congresso, porém, sua fonte mais imediata seja o Decreto-Lei de Normas Eleitorais de 1977 (Mayordomo, 2014,).

Assim como no Brasil, o Decreto-Lei de 1977 foi tecido por atores políticos e sociais para trazer legitimidade e confiança aos resultados eleitorais, especialmente “para as primeiras eleições que se realizariam depois do parêntesis autoritário”³⁸, que durou cerca de 40 anos. Em razão da desconfiança com o sistema anterior, datado de 1907, buscou-se “desenhar um modelo institucional eficaz e eficiente, que garantisse a objetividade, a igualdade e o respeito às normas do jogo eleitoral” (Pastor Albaladejo, 2011, p. 275-276).

Esse remédio se fez necessário porque, conforme indica Mayordomo (2014, p. 26) as anteriores administrações eleitorais padeciam, em seu funcionamento, de um alto grau de politização.

O resultado colhido no Decreto-Lei “contém elementos do sistema eleitoral que em boa medida terminam sendo constitucionalizados e incidindo de forma definitiva e quiçá excessivamente continuísta na Lei Orgânica do Regime Eleitoral Geral” (Ortega Alvarez; Santolaya Machetti, 1996, p. 97-98).

A constitucionalização referida trata das previsões em matéria de direito eleitoral contidas na Constituição Espanhola de 1978 (arts. 68, 69, 70, 140 e 152³⁹), ainda vigente, no entanto, nela não

³⁷ Pastor Albaladejo (2011, p. 228) pontua que há vozes em contrário a esse entendimento na doutrina espanhola, citando Luis María Cazorla Prieto, *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Civitas: Madrid, 1986.

³⁸ A morte de Francisco Franco Bahamonde em 20/11/1975 põe fim ao regime autoritário espanhol (1936-1975), iniciando-se um período de transição pactada com a reinstituição de eleições. A primeira eleição democrática após a II República ocorreu em 15 junho de 1977, já sob a égide do Decreto-Lei de 18 de março de 1977, publicado no BOE – Boletín Oficial de Estado – em 23/03/1977.

³⁹ Tratam dos seguintes temas: Eleições para o Congresso de Deputados, Senado, eleições municipais e eleições para Assembléias de Comunidades Autônomas. A previsão de Comunidades Autônomas na organização política da Espanha equivale, no Brasil, aos Estados.

há previsão da *Junta Electoral Central* (Santolaya Machetti⁴⁰, 2013, p. 20-21), apenas, da criação de uma Lei Orgânica do Regime Eleitoral Geral (art. 81.1).

Outro ponto de relevo da Constituição de 1978 é que, pela primeira vez na história espanhola, a atribuição de verificar a transparência e a objetividade do processo eleitoral – no sentido de não ser personalizado, isto é, desenhado em favor de uma pessoa – foi retirada do Poder Legislativo e atribuída ao Poder Judiciário (art. 70.2).

Em 1985 foi estabelecida a atual forma da Administração Eleitoral espanhola com a edição da Lei Orgânica do Regime Eleitoral Espanhol, referida como LOREG, que trata da Administração Eleitoral em seu Título I, Capítulo III (arts. 8 a 30), centrando a previsão da *Junta Electoral Central* em seu art. 9º, além de dispor suas competências conforme as necessidades previstas no texto legal.

A LOREG estabelece, também, a estrutura hierarquizada da Administração Eleitoral espanhola⁴¹, estando em seu vértice a *Junta Electoral Central*, em segundo nível hierárquico as *Juntas Electorales de Provincia* e de *Zonas* e, em terceiro estrato, as *Seções Eleitorais* e *Mesas Eleitorais*. Há, ainda, a previsão de *Juntas Electorales de Comunidad Autónoma*⁴².

Assentado o status infraconstitucional da *Junta Electoral Central* e reconhecida sua atribuição como órgão de cúpula da Administração Eleitoral espanhola⁴³, passa-se à análise das três características institucionais delimitadas no recorte metodológico deste estudo.

Posição institucional na estrutura de Estado e sua classificação

Em relação à posição da JEC na estrutura do Estado, Mayordomo (2014) afirma que não pode ser considerada um órgão

⁴⁰ O autor explora ainda as incongruências que entende presentes nessa omissão.

⁴¹ Não se analisa neste estudo os demais órgãos da Administração Eleitoral espanhola, contudo, se os menciona para pontuar, onde oportuno, as suas diferenças em relação à *Junta Electoral Central*.

⁴² González Hernández (1996, p. 79) sentencia que “A existência desses órgãos, devida mais à bondade do legislador que a sua eficácia técnico administrativa, está consignada na Norma Eleitoral com caráter puramente eventual e complementar da Administração Eleitoral, e ao único efeito das eleições autonômicas”.

⁴³ <https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/admelectoral/jecentral>. Acesso em 20/07/2025.

constitucional, tampouco de relevância constitucional⁴⁴. Anote-se, ainda, que Pérez-Moreno, Garrote de Marcos e Pano Puey (2019, p. 99) afirmam que a *Junta Electoral Central* não se insere em nenhum dos Poderes clássicos do Estado.

Há, com efeito, uma dificuldade em encontrar uma definição pacificada para a natureza jurídica da Administração Eleitoral (Soriano, 2010, p. 81) sendo que essa celeuma doutrinária se origina nos órgãos que a compõe.

Nesse sentido, Trayter Jimenez (2016, p. 278-279), rejeita que a JEC seja um órgão do Poder Legislativo e que seja um órgão do Poder Judiciário, assinalando que integra o Poder Executivo, porém, é excetuada da hierarquia da Administração Pública.

Ao final, o autor faz referência a uma conceituação mais ampla, sem ares de definitividade, extraída das decisões do Tribunal Constitucional Espanhol⁴⁵ que: “Se trata de uma Administração com uma natureza especial (STC 83/2003, de 5 de mayo), que é uma Administração «ad hoc» com funções de garantia (STC 80/2002, de 8 de abril) e cuja determinação corresponde à Lei Orgânica (art. 81 CE)”.

Em relação à sua classificação, segundo os critérios do *International Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA*, há diferenças em relação ao modelo brasileiro.

Quanto ao primeiro critério, que trata da independência da JEC, verifica-se o seu encaixe no modelo misto de administração eleitoral.

No ponto, Catt, Ellis, Malley *et al* (2014) explicam que o modelo misto é identificado onde a Administração Eleitoral é composta por dois órgãos, um deles que independente do Poder Executivo, que exerce funções políticas, de monitoramento e supervisão, e o outro é responsável pela implementação das atividades necessárias ao processo eleitoral, geralmente atrelado ao Poder Executivo, ressaltando, ainda, que não há uma definição estanque de poderes e funções entre os dois órgãos da Administração Eleitoral⁴⁶.

⁴⁴ Há na doutrina espanhola estudos verticalizados sobre a natureza jurídica da Junta Electoral Central em razão de seus contornos normativos, tendo sido consultados: Trayter Jiménez (2016) e Mayordomo (2014).

⁴⁵ De igual forma, Garrote de Marcos (2019) e Soriano (2010) também se escoram nas decisões do Tribunal Constitucional Espanhol para aquilatar a natureza jurídica da Junta Electoral Central.

⁴⁶ Os autores mencionam ainda que nas situações em que há incerteza na distinção entre poderes e funções de cada um dos órgãos da Administração Eleitoral é possível que surjam atritos, como ocorreu nas eleições da Guiné em 1999 (2014, p. 8).

No modelo espanhol, a *Junta Electoral Central* ocupa a posição de órgão independente e superior da Administração Eleitoral e a posição de órgão superior da Administração Eleitoral. As demais espécies de *Juntas Electorales*, as *Mesas Electorales* e a *Oficina de Censo Electoral* integram, em diferentes medidas, o conceito de órgãos responsáveis pela concretização do processo eleitoral.

A independência da JEC também pode ser aferida quanto à fonte de seus recursos humanos e materiais, os quais estão a cargo do Poder Legislativo, conforme disposição do art. 13, da LOREG. Tal previsão foi regulamentada por Resolução conjunta das Mesas do Congresso de Deputados e do Senado, no sentido de que o orçamento da JEC será por ela organizado e submetido às referidas Mesas diretoras, a seu turno, o inserirão no orçamento do Poder Legislativo⁴⁷.

A previsão normativa de autonomia e independência institucionais, contudo, não imuniza a JEC às críticas quanto à concretização dessas características, em paralelismo ao caso brasileiro — tema que será retomado.

Quanto ao segundo critério de classificação proposto pelo IDEA, que trata da permanência dos Órgãos de Gestão Eleitoral (OGE), a JEC é considerada um órgão permanente⁴⁸, em harmonia com o art. 9º, *caput*, da LOREG. Nesse sentido, Pastor Albaladejo (2011, p. 438) observa que “o efetivo administrativo da JEC, que ao mesmo tempo é efetivo do Poder Legislativo, é o corpo de funcionários que presta serviços na Instituição Parlamentária”⁴⁹, ecoando o art. 13.1, da LOREG.

Há duas situações peculiares à JEC que se merecem destaque.

A primeira delas é que o Secretário da JEC é o Secretário-geral do Congresso dos Deputados, integrando sua composição (art. 9.6, e 17, letra ‘b’, ambos da LOREG), além de “encabeçar a hierarquia

⁴⁷ Conforme disposições Oitava e Nona das Res. nº 391/000001 do Congresso dos Deputados e 629/000001 do Senado, texto no *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, série B, nº. 12, de 29/07/1991, disponível em https://www.congreso.es/public_oficiales/LA/CORT/BOCG/B/CG_B012.PDF. Acesso em 25/07/2025.

⁴⁸ Quanto aos demais órgãos da Administração Eleitoral espanhola regulados pela LOREG, apenas a *Oficina de Censo Electoral* (art. 34.1, da LOREG) recebe o caráter permanente, enquanto as *Juntas Electorales de Provincia, de Zona* (art. 14.1, da LOREG), e as *Mesas Electorales* são temporárias (art. 25.4, da LOREG). As *Secciones Electorales* são divisões administrativas do território e as *Juntas Electorales de Comunidad Autónoma* são reguladas por lei criada por cada Comunidade Autónoma, não havendo uniformidade (Pérez-Moreno, Garrote de Marcos e Pano Puey, 2019, p. 104). No mesmo sentido é a anotação de Arnaldo Alcubilla (1994, p. 86).

⁴⁹ Cf. Acuerdo nº 42/2000, Sessão de 20/01/2000, da Junta Electoral Central. Disponível em https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?anyosesion=2000&idacuerdoinstruccion=21797&idsesion=518&template=Doctrina/JEC_Detalle. Acesso em 25/07/2025.

dos servidores administrativos, pois é o máximo responsável pela direção, coordenação e supervisão do aparato administrativo à serviço da instituição eleitoral”⁵⁰ (Pastor Albaladejo, 2011, p. 445).

Anote-se, ainda, que o Secretário-Geral do Congresso dos Deputados é nomeado pela Mesa daquela Casa parlamentar, mediante indicação de seu Presidente.

O que se extrai dessa dupla função do Secretário-Geral é o reforço da conexão administrativa entre a JEC e o Congresso dos Deputados (art. 13.1, da LOREG), sem que tal vínculo afete a tomada de decisões da JEC. Isso porque embora ao Secretário-Geral é concedido o direito de palavra durante as discussões, não lhe é concedido o direito de voto na formação das decisões do órgão, conforme dispõe o art. 12.2., da LOREG (Mayordomo, 2014).

A segunda é que o Diretor da Oficina do Censo Eleitoral participa das sessões da JEC (art. 12.1, da LOREG), porém, assim como o Secretário-Geral, sem direito de voto.

O relevo dessa participação consiste no fato de que a Oficina do Censo Eleitoral integra a Administração Eleitoral espanhola, exercendo suas funções sob a supervisão da JEC (art. 29.1, da LOREG), mesmo estando contida no âmbito do Instituto Nacional de Estatística, um órgão governamental ligado ao Ministério da Economia e Fazenda.

Ademais, o presidente do Instituto Nacional de Estatística é nomeado pelo Governo e exerce, concomitantemente, o cargo de presidente da Oficina do Censo Eleitoral.

Assim, essas duas peculiaridades permitem afirmar que, mesmo em menor medida, é possível que o Poder Legislativo e o Poder Executivo exerçam o uso da palavra – e, por consequência, o poder de convencimento – na tomada de decisões da *Junta Electoral Central*.

O terceiro critério de classificação dos OGEs, que analisa a concentração de poderes ou funções, aponta que a *Junta Electoral Central* é um órgão descentralizado, porque existe um sistema

⁵⁰ A doutrina aponta ainda que “A prática habitual é que o Secretário apresente e exponha os diferentes documentos técnicos elaborados pelo aparato administrativo, em concreto, as notas, os informes e os ditames que confeccionam os letrados associados à Secretária da JEC” – Letrados são servidores públicos de nível superior na Administração Pública espanhola que podem desempenhar várias funções, dentre as quais, assessoramento de Magistrados ou Tribunais – além de elencar entre suas principais atribuições “a assistência às sessões da Junta; a preparação prévia dos assuntos a serem tratados nas reuniões do órgão colegiado; assinar atas e os arquivos e custodiar a documentação eleitoral; convocar a sessão constitutiva; a substituição do Presidente em alguns assuntos específicos” (Pastor Albaladejo, p. 446-447).

hierarquizado de órgãos da Administração Eleitoral centrado na JEC (Catt; Ellis; Maley *et al.*, 2014).

A LOREG atribui à JEC um rol específico de competências (art. 19.1) que não exclui outras competências previstas esparsamente no texto normativo, assim como o faz em favor *das Juntas Electorales de Provincia e de Zona* (art. 19.2), indicando que exercem as mesmas competências da JEC, porém, em seus âmbitos territoriais, salvo as previstas nas letras ‘h’, ‘j’ e ‘k’ do art. 19.1⁵¹.

Essa forma de distribuição de competências favorece a centralidade da JEC e o seu papel de uniformizar a atuação dos demais órgãos da Administração Eleitoral espanhola, como se infere da possibilidade de: i) expedir instruções de cumprimento obrigatório às Juntas Eleitorais Provinciais e, em seu caso, de Comunidade Autônoma, em qualquer matéria eleitoral⁵² (art. 19.1, letra c); e ii) unificar os critérios interpretativos das Juntas Eleitorais Provinciais e, em seu caso, de Comunidade Autônoma na aplicação da lei eleitoral⁵³ (art. 19.1, letra f).

Para arrematar o tópico, a *Junta Electoral Central* é o órgão de cúpula da Administração Eleitoral espanhola que, no desenho institucional do Estado espanhol ocupa posição no Poder Executivo, com dotação de autonomia e independência (art. 13.1, da LOREG), porém, excetuada da hierarquia da Administração Pública. É classificada, segundo critérios comparativos internacionais consolidados, como órgão independente em um OGE misto, permanente e descentralizado.

As funções da *Junta Electoral Central* — A função de criar normas / função normativa

⁵¹ Eis a redação dos itens: *h) Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan de acuerdo con la presente Ley o con cualquier otra disposición que le atribuya esa competencia. [...] j) Ejercer potestad disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales. k) Corregir las infracciones que se produzcan en el proceso electoral siempre que no sean constitutivas de delito e imponer multas hasta la cuantía máxima prevista en esta Ley.*

⁵² Pérez-Moreno, Garrote de Marcos e Pano Puey acrescentam que “[e]sta facultade é de caráter regulamentar, tendo-se em conta que as disposições normativas que sejam ditadas com amparo neste artigo apenas estão subordinadas à Lei Eleitoral, e não à normativa que em desenvolvimento desta dite o Governo. Neste sentido, a aprovação dos modelos de atas de constituição de Mesas Eleitorais, de escrutínio, de sessão, de escrutínio geral e de proclamação dos eleitos, previsto na letra ‘g’ – refere-se ao art. 19.1, LOREG – também responde a essa facultade regulamentar” (2019, p. 102).

⁵³ Cite-se o comentário de Pérez-Moreno, Garrote de Marcos e Pano Puey, no sentido de que a “resolução da JEC esgota a via administrativa e abra a via jurisdicional ordinária ou a especial para as matérias que assim se preveja” (2019, p. 103).

Em paralelismo ao modelo brasileiro de Administração Eleitoral, a função de criar normas é exercida primariamente no âmbito parlamentar⁵⁴ espanhol – tendo como expoente a LOREG – e reservando-se à *Junta Electoral Central* a possibilidade de expedição de normas regulamentares.

Já se mencionou, sob o pálio da estrutura hierárquica da Administração Eleitoral espanhola, a competência da JEC de “expedir instruções de cumprimento obrigatório às Juntas Eleitorais Provinciais e, em seu caso, de Comunidade Autônoma, em qualquer matéria eleitoral” (art. 19.1, letra ‘c’ da LOREG), servindo igualmente como exemplo de poder regulamentar⁵⁵.

No ponto, e com a aptidão de se expandir para todas as hipóteses similares, anote-se a limitação dessa faculdade, conforme Pérez-Moreno, Garrote de Marcos e Pano Puey acrescentam (2019, p. 102) que “[e]sta faculdade é de caráter regulamentar, tendo-se em conta que as disposições normativas que sejam ditadas com amparo neste artigo apenas estão subordinadas à Lei Eleitoral, e não à normativa que em desenvolvimento desta dite o Governo”.

Há um limite material para o exercício dessa competência regulamentar, indicado por Arnaldo Alcubilla (1994, p. 92) segundo o qual “o âmbito para o qual lhe é atribuído pelas normas eleitorais, e cuja subordinação se dá exclusivamente à Lei Eleitoral, e não às disposições expedidas pelo Governo em seu desenvolvimento”.

Em contraponto, há uma necessária ampliação dos destinatários da regulamentação, pois a sua limitação às outras Juntas Eleitorais, inauguraria o risco de que a norma se tornasse inócua e impossibilitasse a JEC de cumprir suas funções. Por isso, é válido o alerta de Mayordomo (2014, p. 119) de que “na prática também são obrigados os demais participantes oficiais do processo eleitoral – como, por exemplo, as Prefeituras, o serviço de Correios, os meios de comunicação e os representantes ou administrativos de partidos políticos”

Em resumo, incumbe à JEC, de forma restrita e subordinada à lei eleitoral, o exercício da função de criar normas.

⁵⁴ É possível o uso do termo, em contraposição ao Poder Legislativo, em razão de o Reino da Espanha adotar o a forma política de Monarquia Parlamentarista (art. 1.3, da Constituição Espanhola).

⁵⁵ Pérez-Moreno, Garrote de Marcos e Pano Puey (2019, p. 102) acrescentam que “a aprovação dos modelos de atas de constituição de Mesas Eleitorais, de escrutínio, de sessão, de escrutínio geral e de proclamação dos eleitos, previsto na letra ‘g’ – refere-se ao art. 19.1, LOREG – também responde a essa faculdade regulamentar”

A função de aplicar normas / função administrativa

Para além do exercício da função administrativa típica, que consiste em gerenciar as próprias atividades, o modelo descentralizado de Administração Eleitoral espanhola, bem como a adoção de um sistema de governo parlamentarista, no qual não há uma eleição direta para Presidente, tornaram bastante reduzida a aplicação de normas eleitorais diretamente pela *Junta Electoral Central*.

Colhe-se, como exemplos, a previsão do art. 19.1, letra 'l' da LOREG, que lhe confere a competência para “expedir as credenciais⁵⁶ aos Deputados, Senadores, Vereadores, Deputados Provinciais e Conselheiros Insulares em caso de vacância por falecimento, incapacidade ou renúncia, uma vez finalizado o mandato das Juntas Eleitorais Provinciais e de Zonas”⁵⁷.

A LOREG prevê, de forma espalhada outras competências administrativas da JEC específicas ao processo eleitoral, citando-se, sem as exaurir: i) o cadastramento de administradores gerais de partidos políticos, federações ou coligações (art. 43 c/c 174); ii) a designação de horários eleitorais gratuitos em meios de comunicação públicos (art. 65.1); e iii) “o registro de candidaturas, a verificação das cédulas e a proclamação dos eleitos” (Arnaldo Alcubilla, 1994, p. 100) nas eleições para o Parlamento Europeu (art. 220,1).

A divisão das circunscrições em seções eleitorais e a designação de eleitores a cada uma delas são funções administrativas atribuídas à Oficina do Censo Eleitoral (LOREG, art. 33).

Como visto, a descentralização da Administração Eleitoral espanhola revela um rol pequeno de funções administrativas, sem que isso diminua a importância de cada uma delas, que estão sob a responsabilidade da *Junta Electoral Central*.

Julgar a partir de normas / função jurisdicional

A Junta Electoral Central não exerce a função jurisdicional típica.

⁵⁶ No Brasil se denomina esse documento de Diploma.

⁵⁷ A constituição dessas Zonas se dá com a nomeação dos seus membros e os mandatos duram até 100 dias depois das eleições (art. 15.2, da LOREG e https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/Satellite?c=Page&childpagename=JEC%2FJEC_Layout&ccid=1379061421125&d=Touch&packedargs=d%3DTouch&pagename=jec%2FWrapper%2FJEC_Wrapper. Acesso em 25/07/2025).

É composta por Magistrados do Tribunal Supremo⁵⁸ e por outros cinco vogais com conhecimentos jurídicos, o que imprime em suas decisões – *acuerdos* ou *consultas* – uma linguagem jurídica e uma racionalidade que ecoam o pensamento jurídico.

Entretanto, a *Junta Electoral Central* decide de forma administrativa, e suas decisões são entendidas como atos administrativos.

O exercício de suas competências que resultam em julgamento (art. 19.1, letras ‘e’, ‘h’, ‘k’, da LOREG) revela a presença de função jurisdicional atípica contida dentro da função administrativa primária, porque seu resultado está sujeito a controle jurisdicional.

Nesse sentido, é o apontamento de Pérez-Moreno, Garrote de Marcos e Pano Puey (2019, p. 103), ao tratar da hipótese de “resolver as queixas, reclamações e recursos que a ela se dirijam de acordo com a presente lei ou com qualquer outra disposição normativa que lhe atribua igual competência” (art. 19.1., letra ‘h’, da LOREG), de que “a resolução da JEC esgota a via administrativa e abre a via jurisdicional ordinária ou especial para as matérias que assim se preveja”.

Para encerrar o tópico das funções exercidas pela *Junta Electoral Central*, enquanto órgão de cúpula da Administração Eleitoral espanhola, é lícito afirmar que exerce as funções normativa e administrativa, ainda que com pouca envergadura, e que não exerce a função jurisdicional.

A composição da *Junta Electoral Central*

A composição da *Junta Electoral Central* foi estabelecida no art. 9.1 da LOREG, guarnecendo-a com 13 integrantes na qualidade de Vogais⁵⁹, oriundos de duas classes: i) oito Magistrados do Tribunal Supremo, escolhidos por sorteio realizado pelo Conselho-Geral do Poder Judiciário; ii) cinco Catedráticos de Direito, Ciência Política ou Sociologia⁶⁰, ativos, designados por proposta conjunta dos partidos, federações, coligações ou agrupamentos de eleitores com representação no Congresso dos Deputados.

⁵⁸ No Brasil seria equivalente ao Superior Tribunal de Justiça.

⁵⁹ No item 2.1 se analisou a composição da JEC sob o prisma dos que têm direito à palavra em seus debates, incluindo o Secretário-Geral e o Diretor da Oficina do Censo Eleitoral. Considerando que apenas os vogais possuem direito a voto – e, portanto, poder decisório –, o estudo da sua composição, doravante, centrar-se-á exclusivamente nesses.

⁶⁰ Há na doutrina vozes críticas ao alargamento da formação acadêmica exigida dos vogais Catedráticos, operada pela Lei Orgânica nº 08/1991, como se colhe em Mayordomo (2014, p. 99-100).

As nomeações devem ser feitas nos primeiros noventa dias da legislatura e têm duração até a posse dos novos membros da JEC, no início de uma nova legislatura.

Não há dúvidas de que, nas democracias modernas, informadas pelo princípio da separação dos poderes, como fixado por James Madison⁶¹ durante a Revolução Federalista, a opção pela filtragem da composição do Poder Judiciário — que carece de legitimidade democrática — pela atuação do Poder Legislativo ganha espaço e força.

Contudo, e como se pretende demonstrar, em sistemas parlamentaristas, nos quais o Governo é fruto e depende de uma maioria de cadeiras no Parlamento, pode haver uma preponderância da atuação parlamentar, monopolizando todos os atos de escolha dos membros do Poder Judiciário e, ao assim proceder, conferindo uma marca política às nomeações que capitaneia e que, posteriormente, são referendadas pelo Chefe de Governo.

Dentro desse contexto, recorde-se que em momento anterior (item 2.1) tratou-se da independência institucional da *Junta Electoral Central*; contudo, registrou-se que essa autonomia poderia ser questionada em razão da composição do OGE espanhol.

Há críticas a serem versadas.

A primeira delas pode ser espelhada da análise do Tribunal Superior Eleitoral e foca na questão dos mandatos certos do Vogais Catedráticos e na possibilidade de sua recondução⁶².

Acrescenta-se, porém, uma camada de gravidade à crítica anterior, porque no caso espanhol quem exerce a competência para a escolha desses Vogais é o conjunto de partidos, federações, coligações e agrupamentos de eleitores com representação no Congresso dos Deputados.

Ou seja, quem os indica são os próprios futuros destinatários das decisões da *Junta Electoral Central*.

As escolhas desses grupos políticos têm lastro nos currículos e históricos dos candidatos, amplamente conhecidos, abrindo a

⁶¹ Especialmente quanto à adoção de freios e contrapesos como parte necessário do sistema de tripartição de poderes, conforme se lê no item LI dos Artigos Federalistas (1993, p. 349): “é evidente que cada poder deveria determina-se a si mesmo; conseqüentemente, deveria ser constituído de tal modo que seus respectivos membros tivessem a menor ingerência possível na designação dos membros dos outros. Para ser rigorosamente seguido, este princípio exigiria que todas as nomeações para as magistraturas supremas do executivo, legislativo e judiciário, fossem emanadas da mesma fonte de autoridade, o povo”.

⁶² A LOREG não veda a recondução e a análise das composições históricas da JEC a confirma: <https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/admelectoral/jecentral/composicionhistorica>. Acesso em 25/07/2025.

possibilidade, a ser aferida em casos concretos, de que sejam escolhidos os Vogais que ecoem, na JEC, pontos de vista mais alinhados às ideologias partidárias.

O argumento de que as escolhas são feitas por partidos dos dois espectros ideológicos opostos e majoritários, servindo como espécie de “efeito mútuo de cancelamento”, não permite olvidar que o número desses Vogais é ímpar e que a admissão dessa possibilidade traz, ínsita, a concessão de que se admite essas influências em um órgão cuja composição deveria reforçar a sua natureza imparcial. Nesse ponto, essa complexidade pode ser verificada em caso concreto, eis a composição indicada pelo Decreto Real nº 78/2025⁶³, resultou da escolha de cinco Vogais, dois indicados pelo Partido Socialista Espanhol – PSOE, dois indicados pelo Partido Popular – PP e um indicado pela coligação SUMAR, sendo que o Partido VOX anunciou que recorreria dela ao Tribunal Constitucional⁶⁴.

A irresignação do último partido decorre do fato de que ele possui mais assentos no Congresso dos Deputados (33) do que o SUMAR (26)⁶⁵ e, portanto, não deveria ter sido preterido o seu indicado para ocupar um cargo na *Junta Electoral Central*.

A disputa política nesse caso concreto corrobora a percepção de que os grupos políticos entendem ser valioso indicarem um vogal à JEC que partilhe de seu ideário político e, por consequência, valida a crítica quanto à possível vulnerabilidade na independência da instituição.

A segunda crítica recai sobre os vogais oriundos do Tribunal Supremo, porém, não é dirigida à composição da JEC, mas, sim, ao Conselho-Geral do Poder Judiciário espanhol (CGPJ), órgão ao qual incumbe a nomeação de todos os magistrados do Tribunal Superior (art. 560 da Lei Orgânica do Poder Judiciário) e, posteriormente, o sorteio de oito deles para exercerem a função eleitoral durante a legislatura.

Atente-se que o CGPJ é composto pelo Presidente do Tribunal Supremo, que o preside, e por mais vinte vogais, que são indicados pelo Parlamento. Cada uma das Câmaras parlamentares indica dez

⁶³ Em https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-2046. Acesso em 25/07/2025.

⁶⁴ Conforme noticiado pela RTVE em 04/02/2025: <https://www.rtve.es/noticias/20250204/vox-recurrira-constitucional-exclusion-junta-electoral-central/16435893.shtml>. Acesso em 25/07/2025.

⁶⁵ Composição dos grupos parlamentares na atual legislatura, disponível no site oficial do *Congreso de los Diputados*: <https://www.congreso.es/en/grupos/composicion-en-la-legislatura>. Acesso em 25/07/2025.

membros, sendo seis deles magistrados e quatro juristas de reconhecida competência, para mandatos de cinco anos (arts. 566, 567 e 568 da LOPJ).

O receio exposto por Lousada Arochena (2024, p. 99), ao tratar do caso espanhol, é que “[e]m ordenamentos jurídicos como o nosso, onde o Poder Legislativo tem o poder de nomear todos os seus membros, há o risco adicional de reproduzir a divisão partidária do Poder Legislativo dentro do CGPJ, o que impacta o exercício de suas atribuições”.

É neste cenário, no qual os interessados em concorrer aos cargos do CGPJ devem apresentar candidaturas - homologadas pela JEC (art. 576 da LOPJ) – e renova-se a crítica quanto à necessidade de angariar votos para que sejam eleitos.

A partir do momento em que um magistrado do Tribunal Supremo necessita de votos de grupos partidários que atuam no Parlamento para ingressar em órgão que gerencia o Poder Judiciário espanhol com tal envergadura — que monopoliza as nomeações para o próprio Tribunal Superior —, torna-se válido inquirir sobre a manutenção de sua imparcialidade.

A preocupação não é isolada, pois García Costa afirma (2008, p. 439) que

A prática da eleição parlamentar de funcionários públicos tem sido regida pelas exigências do Estado de Partidos, de modo que a desejável participação das forças políticas na nomeação dos membros passou a ser a distribuição das nomeações entre os diferentes grupos parlamentares de acordo com o grau de representatividade de cada um deles.

Também se como colhe a crítica de Iñiguez Hernández (2014, p. 336) de que “[s]ão os partidos políticos — ou os líderes que intervem em questões judiciais — que decidem, na proporção de sua força parlamentar, a composição do Conselho, incluindo juízes e outros juristas que considerem próximos.”

Por igual critério, brota a dúvida sobre os critérios de eleição adotados pelo próprio CGPJ para a nomeação de magistrados às Cortes do sistema jurídico espanhol. Registre-se a posição de Rosado Iglesias (2018, p. 389) de que o CGPJ eleito em 2013⁶⁶

⁶⁶ No ano de 2013 houve a última reforma da LOPJ quanto à forma de eleição dos membros do CGPJ, por meio da Lei Orgânica nº 04/2013, sendo o modelo citado no artigo.

manteve velhos costumes entre os membros, pois “a divisão em blocos continua existindo, assim como a votação segundo os ditames do grupo – político – com o qual cada membro se identifica, com algumas exceções que também ocorreram em Conselhos anteriores”⁶⁷.

Afiançando essa constatação, colhe-se a crítica de Fernandéz Riviera (2014, p. 160) de que “[a] presença excessiva e manipuladora de forças políticas nas Câmaras na hora de eleger membros, os pactos políticos nos bastidores e seu reflexo nas interpretações “flexíveis” dos prazos de renovação⁶⁸ são o pano de fundo dos nossos Conselhos”⁶⁹.

A questão exposta, embora sob o manto de uma metacrítica à composição da JEC, revela uma forte presença de interesses políticos na composição dos tribunais espanhóis e, por consequência, há um reflexo desses interesses quando são sorteados os magistrados do Tribunal Supremo que integrarão a JEC.

O ponto que se busca levantar, de forma mais incisiva, é que esse cenário sobreleva a posição política de cada indivíduo – há diferença entre neutralidade e imparcialidade, como se sabe – transferindo-a de um plano interno para um plano público, no qual esse elemento de sua compreensão da vida pode ter sido determinante para que ascendesse aos cargos jurídicos mais sensíveis, inclusive, ao de vogal da *Junta Electoral Central*.

De outra forma, quando é possível que o CGPJ proceda às indicações ao Tribunal Supremo usando um filtro ideológico-partidário, o resultado tende a ser moldado por esse crivo de entrada.

⁶⁷ A suma do problema é feita por Murillo de la Cueva (2017, p. 354) ao afirmar que “O legislador previu a eleição dos doze membros judiciais pelos próprios juízes em 1980, mas em 1985 sua nomeação foi atribuída às Cortes Gerais, por maioria de três quintos.” Analisando o problema com mais vagar, Rosado Iglesias pontua que o Tribunal Constitucional fizera alerta sobre os riscos desse modelo de eleição de membros do CGPJ na sentença nº 108/1986, tratando do texto original da LOPJ (Lei Orgânica nº 6/85), e que se manteve válido quanto ao texto da Lei Orgânica nº 04/2013, resultando, segundo a autora, na confirmação dos temores da Corte Constitucional Espanhola (2018, p. 366). De forma mais incisiva, Ortega Gutiérrez (2022, p. 28-29) pontua que a Sentença nº 108/86-TC, ao tratar da LOPJ à luz do art. 122.3 da Constituição Espanhola, ao transferir a escolha dos membros judiciais do CGPJ dos próprios para o Parlamento deixou de reconhecer a inconstitucionalidade da norma e que, atualmente, não parece haver caminho para reverter essa situação

⁶⁸ A renovação dos quadros do CGPJ está regulada no art. 570 da LOPJ e, em essência, indica que a mora de uma casa do Parlamento em indicar seus membros ocasiona a prorrogação dos mandatos dos membros anteriormente indicados. O exemplo mais recente é que a composição do CGPJ nomeada para o período de 2013-2018 somente veio a ser renovada em 2024, prorrogando-se os mandatos originários por cerca de seis anos. Confira-se: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Composicion/relacionados/Miembros-anteriores-del-CGPJ>. Acesso em 25/07/2025.

⁶⁹ Em 2021 houve nova alteração da LOPJ, desta vez pela Lei Orgânica nº 04/2021, incluindo na norma o art. 570-bis que trouxe limitações às atividades do CGPJ nos casos em que seus quadros não sejam renovados no prazo legal.

Em momento posterior, quando do conjunto de nomeados ao Tribunal Supremo vierem a ser sorteados como membros da JEC — um elemento aleatório por excelência —, é inescapável que o primeiro filtro ideológico se faça presente na nova composição do OGE.

Em suma, identifica-se, no modelo de indicação dos membros da JEC, um elemento político mais proeminente, mais exposto ao público, e que poderia, em tese, importar no enfraquecimento da confiança do eleitorado na atuação da instituição.

Com esse tema, encerra-se o estudo da *Junta Electoral Central*.

Considerações finais

Encerra-se, assim, o estudo comparado proposto entre os OGEs brasileiro e espanhol.

Verificou-se que o Tribunal Superior Eleitoral é um OGE classificado como independente, permanente e descentralizado, dotado de autonomia funcional e financeira, e exerce as funções administrativa, normativa, judicial e consultiva.

Identificou-se críticas à sua composição, especialmente em razão da forma de indicação e nomeação dos Ministros juristas, notadamente devido aos mandatos fixos e à possibilidade de recondução, aspecto esse que pode abrir brechas para diminuição da aptidão do OGE em reduzir as inseguranças do processo eleitoral esperadas pelos cidadãos.

De outro vértice, o estudo da *Junta Electoral Central* concluiu que se trata de um OGE de natureza mista, permanente e descentralizado, sem igual autonomia financeira plena, e que exerce funções administrativas e normativas, não exercendo, contudo, a função judicial.

A crítica também se centrou na sua composição, explorando fragilidade similar à explorada quanto aos Ministros juristas do TSE ao tratar dos vogais catedráticos e, no caso dos vogais oriundos do Tribunal Supremo, costurou-se metacrítica quanto ao Conselho-Geral do Poder Judiciário, órgão que indica os magistrados que compõem o Tribunal Supremo, identificado pela doutrina espanhola como sujeito à partidarização de sua composição.

De modo análogo ao observado no caso brasileiro, as críticas expõem um cenário teórico que, em tese, comprometeria a capacidade da JEC de gerar a confiança institucional esperada desejada em democracias constitucionais.

REFERÊNCIAS

- AL MUSBEH, Muhammad. **Managing Elections: Definition and Classification of Election Management Bodies**. SSRN, 2011. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2271279>. Acesso em 17/07/2025
- ALENCASTRO, Fernando Maciel de. **Aspectos históricos e administrativos da Justiça Eleitoral**. Revista da Escola Judiciária Eleitoral do Amazonas, Manaus, n. 1, p. 235-261, 2009.
- ALVIM, Frederico Franco. **Curso de Direito Eleitoral**. Curitiba: Juruá, 2016.
- ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. **La Administración Electoral Española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central**. Revista Vasca de Administración Pública, nº 40, set-dez 1994.
- AYRES, Rodrigo Martiniano. **Controle de Constitucionalidade das Resoluções da Justiça Eleitoral**. Curitiba: Íthaca, 2019.
- AZEVEDO, Alexandre Francisco de. **A Justiça Eleitoral no Brasil - Histórico e Expectativa**. Revista Jurídica Verba Legis, v. I, nº VIII, 2013, p. 10-14.
- BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. **A Justiça Eleitoral brasileira: modelo de governança eleitoral**. Paraná Eleitoral, v.4, n.2, 2015, p.189-216.
- BISPO, Nikolay Henrique. **A atuação normativa do TSE e sua relação com o STF: uma relação de simbiose?** Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2023.
- BRASIL. **Constituição (1946). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1946.
- BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Atualizada até a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945. Lei Agamenon – Código Eleitoral de 1945. Regula, em todo país, o alistamento eleitoral e a eleições a que se refere o artigo 4º da Lei Constitucional n.9, de 28 de fevereiro de 1945. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, seção 1, 28 mai.1945, p.9436.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1965.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Aprovado na Sessão Administrativa de 29 de setembro de 1980. Diário da Justiça, Brasília, DF, 3 out. 1980. Atualizado até Jan/25.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº060031587, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 15/06/2021.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº060030647, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 05/10/2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 20.958, de 14 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a organização dos serviços da Justiça Eleitoral e dá outras providências. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, ano 15, n. 275, 16 dez. 2021. Seção 1, p. 5. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-20958-de-14-de-dezembro-de-2021>. Acesso em: 28 jul. 2025.

CATT, Helena; ELLIS, Andrew; MALEY, Michael et. al. Electoral Management Design: revised edition. Suíça: IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014. Disponível em <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition>. Acesso em 15/07/2025.

CAZORLA PRIETO, Luis María Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Civitas: Madrid, 1986.

- COSTA, Rafael Antônio. As funções da Justiça Eleitoral. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral - RBDE*, ano 8, v. 15, jul/dez 2016, p. 131-148.
- CRESPO, Ralph André; PEIXOTO, Vitor de Moraes; LEAL, João Gabriel Ribeiro Pessanha. *Os ministros juristas do TSE*. Plural, [s.l.], v. 26, n.2, 2019.
- DIFINI, Luiz Felipe Silveira. *Justiça Eleitoral: Estrutura e Competência*. Revista do TRE-RS. Porto Alegre: TRE-RS, v. 17, n. 34, jan/jun de 2012, p. 23-34.
- ESPAÑA. *Constitución Española: aprobada por las Cortes el 31 de octubre de 1978*. Boletín Oficial del Estado, Madrid, n. 311, 29 dic. 1978.
- ESPAÑA. *Decreto-ley n.º 20/1977, de 18 de marzo. Normas electorales*. Boletín Oficial del Estado, Madrid, n. 66, 18 mar. 1977. Disponível em: <https://www.boe.es/eli/es/dl/1977/03/18/20>. Acesso em: 28 jul. 2025.
- ESPAÑA. *Ley Orgánica n.º 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG)*. Boletín Oficial del Estado, Madrid, n. 147, 20 jun. 1985.
- ESPAÑA. *Ley Orgánica n.º 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ)*. Boletín Oficial del Estado, Madrid, n. 157, 2 jul. 1985.
- ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Abuso do poder regulamentar do TSE: contas eleitorais rejeitadas e quitação eleitoral – as eleições de 2012 (reflexos do “moralismo eleitoral”)*. In: ROLLEMBERG, Gabriela; DIAS, Joelson; KUFA, Karina. *Aspectos polêmicos e atuais no direito eleitoral*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.
- FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa Maria. *¿Regeneración Democrática? Algunas reflexiones sobre la nueva Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial*. Revista de Derecho Público, nº 91, set-dez 2014, p. 137-182.
- GARCÍA COSTA, Francisco M. *Consideraciones sobre el sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial*. Anales de Derecho: Universidad de Murcia, n. 26, 2008, p. 429-444.
- GOLTZMAN, Elder Maia; RAMOS NETO, Newton Pereira. *Ativismo Judicial e Justiça Eleitoral em suas funções não judicantes: uma análise crítica*. Revista

- Direito FGV [Recurso Eletrônico]. São Paulo, v. 19, 2023. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/89830/84308>.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. Barueri: Atlas, 20. ed. atual, rev. e amp., 2024.
- GONÇALVES JUNIOR, Carlos. **Atividade Normativa da Justiça Eleitoral**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2016.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Juan Carlos. **Derecho Electoral Español: normas y procedimientos**. Madrid: Tecnos, 1996.
- IÑIGUEZ HERNÁNDEZ, Diego. **La Contrarreforma del Consejo General del Poder Judicial**. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 34, 2014, p. 333-348.
- JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO Rudgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. Salvador: JusPodivm, 3. ed. atual., rev. e amp., 2020.
- KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 6. ed., 1998.
- LÓPEZ-PINTOR, Rafael. **Electoral Management Bodies as Institutions of Governance**. New York, United Nations Development Programme – UNDP, 2000.
- LOUSADA AROCHENA, José Fernando. **Politización de la Justicia, Judicialización de la Política**: Estado de la cuestión en España. *Revista de Derecho Público*, nº 121, dezembro de 2024, p. 87-109.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MARCHETTI, Victor. **Governança Eleitoral: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral**. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 51, no 4, 2008, pp. 865 a 893.
- MAYORDOMO, Pablo Fernández de Casadevante. **La Junta Electoral Central – La libertad de expresión y el derecho a la información en período electoral**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014.

- MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction.** *International Political Science Review*, vol. 23 no 1, 2002, pp. 5-27.
- MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas. La Independencia y el Gobierno de los Jueces.** Un debate constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 40, 2017, p. 351-368.
- OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. A governança eleitoral brasileira e o combate à corrupção.** *Suffragium: revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*. Fortaleza: TRE-CE, v. 7, n. 12, jul./dez., 2015, p. 63–92.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio; SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. Evolución histórica del sistema electoral español.** *Revista de las Cortes Generales*, n° 37, primeiro quadrimestre, 1996, p. 65-107. <https://doi.org/10.33426/rcg/1996/37>.
- ORTEGA GUTIÉRREZ, David. Elección del Consejo General del Poder Judicial; Un análisis panorámico.** *Revista de Derecho Público*, n° 114, mai-ago 2022, p. 13-45.
- PAES, Taíse Sossai. A influência do processo de escolha dos ministros da Suprema Corte na judicialização da política: uma análise empírica do procedimento da sabatina dos indicados para o Supremo Tribunal Federal.** *Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Judiciário) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro, 2011.
- PASTOR ALBALADEJO, Gema. Calidad de la Democracia y Administración Electoral.** Madrid: Congreso de los Diputados, 2011.
- PEREIRA, Pablo Nunes; MADEIRA, Mikaela Ádria S. A Criação do Tribunal Superior Eleitoral e o Surgimento do Tribunal Regional Eleitoral do Pará.** *Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Pará*. Belém: Tribunal Regional Eleitoral do Pará, v. 13, n. 20, jan/jun de 2023, p. 13-30.
- PÉREZ-MORENO, Miguel; GARROTE DE MARCOS, Maria; PANO PUEY, Esther. Derecho Electoral Español.** Curitiba: Juruá, 2019.

ROSADO IGLESIAS, Gema. *La Constitucionalización del Gobierno Judicial: Cuarenta años de Consejo General del Poder Judicial, régimen actual y cuestiones pendientes.* Revista de Derecho Público, nº 101, jan-abr 2018, p. 353-391.

SALGADO, Eneida Desiree; *Princípios constitucionais eleitorais.* Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *Procedimiento y Garantías Electorales.* Pamplona: Civitas, 2013.

SILVA, Henrique Neves da. *A justiça eleitoral: breve apanhado histórico, estrutura atual, natureza e noções da competência.* Revista Brasileira de Direito Eleitoral RBDE, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=66965>>. Acesso em: 17/07/2025.

SIMÕES, Francisco Gonçalves. *Precedentes Judiciais na Justiça Eleitoral – A cadeia de romances.* Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2023.

SORIANO, María Vicenta García. *Elementos de Derecho Electoral.* Valencia: Tirant lo Blanch, 3 ed., 2010.

SOUZA, Leonardo Fernandes de; ROMERO, Juliana Helena; DIAS, Bruno Smolarek. *Ativismo judicial eleitoral.* Estudos Eleitorais, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 064–078, 2023. Disponível em: <https://revistaaje.tse.jus.br/estudoseleitorais/article/view/207>.

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel. *La Administración Electoral: la Junta Electoral Central. Su sujeción al Derecho Administrativo.* Revista Vasca de Administración Pública. núm. 105. Mayo-Agosto 2016. Págs. 275-313.

ZILIO, Rodrigo López. *Decisão de Cassação de Mandato: Um método de estruturação (os critérios de conformação democrática).* Salvador: JudPodivm, 2020.

ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral.* Salvador: JusPodivm, 10. ed. atual. rev. e amp., 2024.

Democracia deliberativa e regulação eleitoral na América Latina: Brasil, México e Colômbia em perspectiva comparada

Renata Naomi Tranjan¹

RESUMO

Este artigo investiga a presença de deliberação democrática nas instituições eleitorais de Brasil, México e Colômbia, com base nas teorias da democracia deliberativa e dos diálogos institucionais. Parte-se da premissa de que a legitimidade das normas eleitorais está vinculada à abertura procedimental, à participação qualificada e à articulação entre funções institucionais. O modelo brasileiro é tomado como ponto de partida da análise em razão de sua configuração singular, que combina competências jurisdicionais, normativas e canais formais de escuta pública, como as audiências promovidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A pesquisa adota a metodologia da Análise Qualitativa Comparativa (QCA), com base em quatro variáveis: judicialização, competência normativa, participação social e grau de centralização funcional. Os resultados indicam diferentes arranjos institucionais, com distintas combinações entre as variáveis analisadas: o Brasil apresenta uma configuração integrada de competências, com mecanismos formais de participação e desafios quanto à efetividade deliberativa; o México adota um modelo dual, com autonomia normativa e capacidade técnica, mas com baixa institucionalização dos canais de escuta; já a Colômbia opera com um sistema misto e fragmentado, em que a justiça eleitoral é exercida por órgãos distintos e sem jurisdição especializada, o que impõe limites à coerência normativa e à deliberação pública. Conclui-se que determinadas combinações institucionais, como a presença de judicialização especializada, normatividade clara, escuta institucionalizada e coerência funcional, tendem a favorecer processos regulatórios mais abertos e responsivos, enquanto arranjos mais fragmentados colocam desafios adicionais à transparência e à legitimidade democrática.

Palavras-Chave: Justiça Eleitoral; democracia deliberativa; regulação eleitoral; Análise Qualitativa Comparativa (QCA); América Latina.

ABSTRACT

This article investigates the presence of democratic deliberation within the electoral institutions of Brazil, Mexico, and Colombia, drawing on theories of deliberative

democracy and institutional dialogue. It is based on the premise that the legitimacy of electoral norms is linked to procedural openness, qualified participation, and the articulation between institutional functions. The Brazilian model is used as a starting point for analysis due to its unique configuration, which combines jurisdictional, normative, and participatory functions, including formal channels of public consultation such as the public hearings held by the Superior Electoral Court (TSE). The research employs the Qualitative Comparative Analysis (QCA) methodology, based on four variables: judicialization, normative competence, social participation, and degree of functional centralization. The results indicate distinct institutional arrangements, with different combinations across the analyzed variables: Brazil presents an integrated configuration of competencies, with formal participatory mechanisms and challenges regarding deliberative effectiveness; Mexico follows a dual model, with normative autonomy and technical capacity, but low institutionalization of listening mechanisms; and Colombia operates with a mixed and fragmented system, in which electoral justice is exercised by distinct bodies without specialized jurisdiction, which limits normative coherence and public deliberation. The study concludes that certain institutional combinations, such as specialized judicialization, clear normativity, institutionalized listening, and functional coherence, tend to foster more open and responsive regulatory processes, while more fragmented arrangements pose additional challenges to procedural transparency and democratic legitimacy.

Keywords: Electoral Justice; deliberative democracy; electoral regulation; Qualitative Comparative Analysis (QCA); Latin America.

Introdução

A regulação das eleições por autoridades especializadas constitui um elemento central para a legitimidade das democracias contemporâneas. Na América Latina, esse processo tem se materializado de formas distintas, refletindo arranjos institucionais moldados por contextos históricos, estruturas federativas, experiências autoritárias e trajetórias constitucionais específicas.

No Brasil, a Justiça Eleitoral se destaca por combinar funções jurisdicional, normativa e administrativa em um único órgão, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), cuja atuação se estende à elaboração de resoluções com efeitos normativos significativos, frequentemente precedidas de audiências públicas formais.

Essa configuração singular, em que o TSE exerce o papel de regulador eleitoral com mecanismos institucionalizados de escuta social, levanta uma indagação de fundo: até que ponto a atuação regulamentar da Justiça Eleitoral brasileira pode ser compreendida como uma prática de deliberação democrática?

A partir desse ponto de partida, este artigo investiga se cortes e órgãos eleitorais do México e da Colômbia compartilham, em alguma medida, características institucionais que favoreçam a presença de uma dimensão deliberativa nos processos regulatórios, nos moldes observados no Brasil.

A análise está ancorada nas teorias da democracia deliberativa (Nino, 1996; Gargarella, 2013), da legitimidade jurídica e dos diálogos institucionais (Mendes, 2010; Godoy, 2015), e é orientada pelo problema: quais condições institucionais favorecem a deliberação democrática no processo de regulação eleitoral?

Para tanto, são formuladas quatro hipóteses: (H1) o desenho institucional judicializado favorece a deliberação; (H2) a competência normativa dos órgãos eleitorais é condição necessária, mas não suficiente, para a deliberação; (H3) a participação social institucionalizada contribui para a legitimidade deliberativa; (H4) a centralização das funções eleitorais facilita a coerência e estabilidade regulatória.

O estudo aplica a metodologia da Análise Qualitativa Comparativa (QCA), adequada para investigações com número reduzido de casos, como é típico em análises comparadas. A QCA permite identificar relações associativas complexas e configuracionais, revelando padrões de condições necessárias e suficientes à ocorrência de determinado fenômeno (Neto *et al.*, 2025, p. 23).

A operacionalização da análise parte de quatro variáveis independentes: grau de judicialização, competência normativa, existência de mecanismos de participação e nível de centralização institucional; e uma variável dependente: a presença de deliberação democrática nos processos regulatórios.

Brasil, México e Colômbia foram escolhidos por apresentarem estruturas político-constitucionais similares, mas com variações significativas em seus modelos de justiça eleitoral. O Brasil adota uma estrutura centralizada e judicializada; o México opera com separação entre administração (INE) e jurisdição (TEPJF), em modelo dual e federalizado (Salgado, 2016); e a Colômbia organiza sua

estrutura eleitoral de forma híbrida, com predomínio da jurisdição contencioso-administrativa e funções normativas atribuídas a um órgão administrativo (Robledo Silva, 2022; Vanegas Gil, 2022).

O objetivo do artigo é, portanto, descrever e comparar as instituições eleitorais nos três países analisados, avaliando em que medida seus desenhos institucionais sustentam práticas deliberativas na produção de normas eleitorais. Parte-se, inicialmente, da fundamentação teórica que discute a democracia deliberativa e os diálogos institucionais como pressupostos normativos para a legitimação das decisões públicas, especialmente no campo da justiça constitucional e eleitoral.

A partir dessa base conceitual, reconstrói-se, em um segundo momento, o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral, com ênfase em sua configuração unificada, sua competência normativa e a institucionalização de audiências públicas como canal formal de escuta social. Em seguida, são examinados os casos do México e da Colômbia, com atenção às suas estruturas institucionais, à separação entre funções administrativas e jurisdicionais e aos graus de abertura à participação pública, conforme a literatura.

Por fim, aplica-se a metodologia da Análise Qualitativa Comparativa (QCA) para identificar padrões associativos entre as variáveis selecionadas, permitindo inferências sobre as condições institucionais que favorecem a deliberação democrática no campo eleitoral. Espera-se, com isso, contribuir para o debate sobre justiça eleitoral e legitimidade democrática, propondo critérios analíticos para a avaliação da deliberação institucional em contextos latino-americanos.

Reconhece-se, entretanto, que o artigo possui limitações: o número reduzido de casos impõe restrições à generalização dos resultados; a análise é predominantemente qualitativa e documental, sem aplicação empírica direta sobre resoluções ou decisões normativas recentes dos órgãos estudados; e o conceito de deliberação adotado se ancora em parâmetros normativos que demandam refinamento para aplicação mais robusta em contextos institucionais diversos.

Democracia deliberativa e constitucionalismo dialógico: pressupostos teóricos

Durante muito tempo, o Direito foi percebido como uma esfera distante e inacessível à maioria da população. No entanto, nas democracias contemporâneas, ele ocupa uma posição central nas discussões públicas, exercendo papel ativo na mediação de conflitos e na conformação das instituições. A democracia e a participação popular, por sua vez, são processos abertos, dinâmicos e em constante reinvenção, moldados pelas demandas sociais e pelos contextos de crise.

Tal cenário tem impulsionado uma reavaliação das estruturas institucionais, com vistas a torná-las mais responsivas às vozes cidadãs e mais próximas da ideia de uma Constituição “viva”, entendida como um pacto político-normativo em contínua construção, cuja legitimidade depende da participação ativa de seu povo (Chueiri, 2024; Gargarella, 2023; Godoy, 2017).

Diante da pluralidade de interesses e das profundas assimetrias sociais, o diálogo e a deliberação emergem como mecanismos essenciais para a convivência democrática. Ainda que o consenso nem sempre seja alcançado e as decisões sejam provisórias, é no espaço do debate público qualificado que se tornam possíveis avanços coletivos e soluções inclusivas. A deliberação democrática, nesse contexto, não visa anular o dissenso, mas incorporá-lo de maneira construtiva às decisões públicas (Lima, 2018, p. 9).

As teorias dos diálogos institucionais oferecem uma contribuição valiosa ao proporem que a interpretação e a aplicação da Constituição sejam responsabilidades compartilhadas entre os poderes do Estado, as instituições e a sociedade civil (Godoy, 2017; Mendes, 2011). Essa perspectiva destaca a importância da interação constante entre esses atores, com decisões tomadas com base em argumentos racionais, transparentes e acessíveis, respeitando os diferentes papéis institucionais, mas reconhecendo a interdependência entre eles.

Vale destacar que a atual crise da democracia também é uma crise da escuta atenta e da ação comunicativa (Han, 2022, p. 52-53). Em um ambiente político marcado pela comunicação digital fragmentada e pela desinformação, a capacidade de construir consensos enfraquece-se, tornando ainda mais relevante a atuação de instituições que buscam recompor a esfera pública e garantir canais legítimos de deliberação.

É o que se observa, por exemplo, na atuação recente do Supremo Tribunal Federal, que se reorganizou para enfrentar ameaças autoritárias e preservar o Estado de Direito, mas ainda enfrenta o desafio de oferecer justificações públicas claras para suas decisões, de forma a reforçar sua legitimidade perante a sociedade (Recondo; Weber, 2023, p. 246-247).

Esse contexto de crescente desconfiança institucional torna ainda mais evidente o papel central desempenhado pelo Tribunal Superior Eleitoral na consolidação da democracia. A cada ciclo eleitoral, o TSE exerce sua competência normativa por meio da emissão de instruções na forma de resoluções, que sistematizam e operacionalizam o Direito Eleitoral a partir da legislação marcada por dispersão e complexidade.

Embora essa função já seja exercida historicamente pelo Tribunal (cf. art. 1º, parágrafo único, art. 23, IX, e art. 23-A todos do Código Eleitoral), os desafios contemporâneos impõem a necessidade de maior transparência, fundamentação pública e abertura à participação social nas decisões regulatórias.

Nesse cenário, as audiências públicas realizadas previamente à aprovação das resoluções, nos termos do art. 105 da Lei nº 9.504/97, têm se consolidado como instrumentos relevantes de ampliação da transparência e do controle democrático da atividade normativa. Nessas ocasiões, o TSE reúne contribuições de partidos políticos, especialistas e representantes da sociedade civil, promovendo um espaço institucionalizado de escuta e diálogo qualificado. Após a análise das manifestações recebidas, o relator avalia a pertinência de sua incorporação e submete a versão final da norma à deliberação administrativa do colegiado, reforçando o caráter deliberativo do processo decisório (Tranjan, 2025, p. 12-13).

A partir de uma perspectiva democrática, a deliberação se apresenta como pilar das interações institucionais. Mais do que a busca por consenso, trata-se da valorização do debate plural, racional e fundamentado. No âmbito das teorias dialógicas, a Constituição é compreendida como obra coletiva e em permanente reelaboração, exigindo das instituições uma escuta ativa e um compromisso efetivo com a inclusão. Nesse sentido, o papel do TSE em conduzir audiências públicas participativas, bem como em considerar de forma transparente as contribuições recebidas, é fundamental para

qualificar suas decisões normativas e ampliar seu compromisso com a democracia deliberativa (Tranjan, 2025, p. 13).

Como destaca Vera Karam de Chueiri (2024), a democracia moderna é uma construção frágil, um processo em constante evolução, no qual o povo não apenas participa, mas é o protagonista da vida política. É nesse sentido que Carlos Santiago Nino (2003) caracterizou a relação entre constitucionalismo e democracia como uma associação tensa, não um "feliz matrimônio", marcada por conflitos que se acentuam em períodos de crise política, econômica ou social, frequentemente refletidos nas disputas eleitorais.

O constitucionalismo contemporâneo abrange, portanto, não apenas mecanismos de controle e limitação do poder, mas também estruturas voltadas à sua organização por meio da deliberação pública. Essa narrativa constitucional pode ser compreendida em duas etapas: uma fase de instauração, voltada ao momento constituinte, e uma fase de estabilidade, em que o regime político e a Constituição são institucionalizados e mantidos (Chueiri, 2024, p. 145).

Nessa lógica, a autoridade pública somente se legitima quando exercida por meio de procedimentos que promovam o diálogo, a escuta e a construção coletiva de decisões. A Constituição, ao investir as instituições com poderes públicos, impõe-lhes também o dever de se autolimitar por meio de práticas deliberativas. Como afirmam Chueiri e Godoy (2010, p. 171), a democracia só se realiza se sustentada por determinadas condições jurídicas, os princípios e regras constitucionais, e estas, por sua vez, apenas se efetivam em um ambiente política e institucionalmente democrático.

Não se trata de qualquer forma de deliberação, mas daquela que, segundo Roberto Gargarella e Carlos Santiago Nino, concilia o Estado de Direito com a soberania popular. Nino propõe uma concepção dialógica de democracia, na qual política e moral estão intrinsecamente conectadas, e a legitimidade democrática decorre de um processo racional e inclusivo de formação da vontade coletiva (Nino, 2003, p. 162). Godoy observa que, para Nino, a intervenção do Direito sobre a política deve ser calibrada, suficiente para assegurar os direitos fundamentais, mas não a ponto de restringir a expressão democrática (Godoy, 2012, p. 41). A democracia deliberativa, nesse sentido, apresenta-se como o método mais confiável

para transformar preferências individuais em decisões majoritárias legítimas.

Gargarella, por sua vez, elabora uma teoria da democracia deliberativa com base na ideia de "conversação entre iguais", defendendo que um sistema político justo deve promover uma deliberação inclusiva, horizontal e sensível às desigualdades estruturais. Em obras recentes, como *La derrota del derecho en América Latina* (2020), *El derecho como una conversación entre iguales* (2021) e *Manifiesto por un derecho de izquierda* (2023), o autor enfatiza que o diálogo democrático só é autêntico quando incorpora todas as vozes potencialmente afetadas por uma decisão.

Mais do que garantir a escuta, é necessário assegurar que todas sejam ouvidas em pé de igualdade, sem que uma autoridade detenha, de forma unilateral, o poder de encerrar o debate. Gargarella adverte que muitas práticas institucionais, a exemplo justamente das audiências públicas, ainda não cumprem plenamente esse ideal, pois a instituição promotora do diálogo é também a responsável pela decisão final, podendo ignorar as contribuições recebidas. Daí a importância de criar mecanismos que ampliem a participação e garantam que os afetados tenham real influência efetiva sobre os resultados (Tranjan, 2025, p. 29).

Conrado Mendes (2011, p. 166) defende que a interação entre os poderes não deve ser excludente, mas cooperativa. Para tanto, propõe que o desempenho deliberativo funcione como critério de avaliação da legitimidade das decisões institucionais. Assim, mesmo após o encerramento de uma ação judicial, o debate sobre determinada matéria permanece vivo no espaço público e pode ser retomado por outros órgãos, inclusive pelo próprio Judiciário.

Nessa mesma direção, Godoy (2017, p. 163-165) rejeita a ideia de supremacia judicial e propõe uma leitura crítica da jurisdição constitucional, segundo a qual o diálogo entre os poderes é condição essencial para a melhor interpretação da Constituição. A teoria dos diálogos institucionais, para ele, oferece um modelo que concilia a provisoriedade das decisões judiciais com a continuidade democrática, reconhecendo que os sentidos constitucionais se constroem de forma coletiva e gradual.

A democracia deliberativa, nesse contexto, é concebida como o modelo normativo preferível, por oferecer uma via para decisões mais legítimas, informadas e representativas. Ela valoriza o

potencial epistêmico do diálogo interinstitucional, isto é, sua capacidade de produzir respostas mais adequadas e fundamentadas para os dilemas constitucionais (Godoy, 2017, p. 165-167). O verdadeiro desafio, como observa Mendes, não está em preservar rigidamente a separação de funções, mas assegurar que essas interações sejam orientadas por argumentos consistentes, abertos ao escrutínio público e sustentados por processos deliberativos transparentes (Mendes, 2011, p. 185; 190).

Não há, contudo, um modelo institucional único capaz de garantir uma democracia legítima nesses moldes. As constituições atuais expressam diferentes modos de conceber a democracia, embora compartilhem fundamentos como soberania popular, pluralismo, interesse público e responsabilidade cidadã. Na contemporaneidade, a vontade popular se realiza principalmente por meio da representação, a qual deve ser permanentemente vigiada, criticada e renovada (Salgado, 2016, p. 8-14). Para tanto, não basta o voto periódico: exige-se uma cidadania ativa, que acompanhe, fiscalize e participe do processo deliberativo contínuo (Salgado, 2016, p. 33; 36).

Se as condições normativas já estão postas na Constituição, o desafio está em aproximar o povo de sua própria obra normativa, superando a apatia democrática e o distanciamento entre texto constitucional e realidade social (Salgado, 2016, p. 5). É nesse marco teórico que se insere a análise do modelo brasileiro de Justiça Eleitoral.

Ao reunir funções administrativas, jurisdicionais e normativas no âmbito de um único órgão, o Tribunal Superior Eleitoral representa uma configuração institucional singular, cuja capacidade deliberativa e abertura à participação pública merecem investigação mais detida. A seguir, examina-se como esse desenho institucional contribui, ou não, para a realização dos ideais deliberativos delineados até aqui.

O modelo brasileiro de justiça eleitoral e sua dimensão deliberativa

A Justiça Eleitoral brasileira constitui um arranjo institucional singular no contexto latino-americano. Criada em 1932 e constitucionalizada em definitivo a partir de 1945, com consolidação

na Constituição de 1988, ela combina funções administrativas, jurisdicionais e normativas no âmbito do Poder Judiciário. Essa configuração foi desenhada como resposta a um histórico de fraudes e instabilidade institucional, especialmente durante a Primeira República, e buscou conferir uniformidade, celeridade e neutralidade à condução das eleições (Tranjan, 2025, p. 42-46; Marchetti, 2008, p. 880).

Ao longo do tempo, a Justiça Eleitoral brasileira se consolidou como uma instância imparcial entre eleitores, candidatos e eleitos. Sua estrutura foi moldada para afastar a influência direta de partidos e interesses políticos, adotando a chamada “regra da interseção” na composição de seus membros (Marchetti, 2008, p. 881). Mesmo diante de transformações institucionais, o modelo manteve traços burocrático-ortodoxos (Lins, 2018, p. 12-13), sendo marcado por uma centralização normativa sem paralelo regional.

Assim, a centralização normativa no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) constitui uma característica essencial do modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. Compete ao Tribunal editar resoluções sobre temas como propaganda eleitoral, financiamento de campanhas, condutas vedadas e inelegibilidades, com eficácia vinculante em todo o território nacional. Embora formalmente infralegais, essas resoluções possuem efeitos práticos equivalentes aos de normas gerais e abstratas, sendo aprovadas por maioria simples em um colegiado de sete ministros, sem controle legislativo ou participação direta do Parlamento (Tranjan, 2024, p. 42-46). Como destaca Salgado (2016, p. 70-72), trata-se de um exercício normativo expressivo, fundamentado em interpretação extensiva da competência regulamentar constitucional, mas que levanta questionamentos relevantes sobre sua legitimidade democrática.

Sob a ótica funcional proposta por Jairo Gomes (2023, p. 71-72), a Justiça Eleitoral desempenha quatro funções principais: administrativa, jurisdicional, consultiva e normativa. É precisamente esta última, a normativa, que tem concentrado críticas mais contundentes. Como exposto, Salgado (2022, p. 346) argumenta que a Constituição não confere de forma clara essa atribuição ao Judiciário, o que pode resultar em desequilíbrios institucionais pela concentração de poder decisório em um órgão não eleito. Gomes (2023, p. 74) também reconhece a necessidade de contenção dessa competência, observando que seu exercício deve respeitar os limites

constitucionais e legais, como os impostos pelo art. 23-A do Código Eleitoral, que veda ao TSE regulamentar matérias relacionadas à organização partidária.

Nesse cenário, o conceito de governança eleitoral ganha relevo. Para Hartlyn, McCoy e Mustillo (2008, p. 74-75), trata-se da interação entre normas legais e práticas institucionais que moldam os procedimentos eleitorais e a competição política. A governança compreende a elaboração das normas (*rule making*), sua aplicação (*rule application*) e a resolução de disputas (*rule adjudication*) (Cadah, 2014, p. 30). A experiência comparada demonstra que a qualidade das eleições está diretamente associada ao desempenho dos Órgãos de Gestão Eleitoral. Conclui-se, com isso, que instituições profissionais, autônomas e livres de interferência partidária garantem maior integridade ao processo eleitoral (Hartlyn, McCoy, Mustillo, 2008, p. 92-93).

No caso brasileiro, a atuação normativa do TSE foi objeto de dissertação de mestrado que serve de base a este artigo, analisada à luz da teoria da democracia deliberativa, com foco no desempenho institucional entre 2014 e 2024 (Tranjan, 2025). A hipótese central foi a de que, ao realizar audiências públicas como etapa de elaboração de suas resoluções, o TSE se posiciona como uma instância de escuta institucional, com potencial para operar como espaço deliberativo. Essa dinâmica, contudo, é permeada por limites que comprometem a efetividade do processo.

A pesquisa empírica identificou um crescimento no número de contribuições e na diversidade de atores participantes das audiências. Contudo, persistem lacunas importantes: não há critérios objetivos para o acolhimento das propostas, e são raras as justificativas públicas que explicitem o impacto dessas sugestões no texto final (Tranjan, 2025, p. 132). Ademais, constatou-se uma tendência de rejeição das contribuições, com justificativas sucintas, mesmo diante da exigência normativa prevista na Resolução nº 23.472¹.

Para estruturar essa análise, a dissertação adotou três dimensões do diálogo institucional: o diálogo horizontal, com os atores do sistema político; o diálogo interinstitucional, com outros poderes e

¹ Art. 3º As Instruções do Tribunal Superior Eleitoral para execução da legislação eleitoral e realização das eleições ordinárias serão expedidas ou alteradas com a observância das seguintes garantias e procedimentos:

VII - realizada a audiência pública, o relator, em prazo compatível, examinará as sugestões apresentadas e alterará a minuta, contemplando-as ou, no caso de não as aceitar, declinando de forma sucinta o motivo da rejeição; [...]

órgãos estatais; e o diálogo vertical, com a sociedade civil, por meio das audiências públicas (Tranjan, 2025, p. 99-102). Esses três eixos de diálogo foram identificados na atuação do TSE, com distintos níveis de institucionalização.

No plano interinstitucional, observou-se uma interlocução densa com o Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente em razão da composição mista do TSE e da regra da interseção, o que contribuiu para a coerência normativa entre as Cortes, embora levante debates sobre a autonomia institucional do Tribunal. Já no plano intrainstitucional, as deliberações internas evidenciam uma dinâmica centralizada nos relatores, com participação restrita dos demais ministros e baixa taxa de incorporação das contribuições externas. Por fim, no plano do diálogo vertical com a sociedade civil, embora as audiências públicas tenham se consolidado como canal formal de escuta, os dados revelam limitações quanto à diversidade dos participantes e à efetividade na incorporação das propostas, indicando a necessidade de aprimoramento desses mecanismos participativos (Tranjan, 2025).

Esses achados permitem apontar um paradoxo central: o TSE possui um dos instrumentos mais avançados de participação normativa no Judiciário brasileiro, mas seu uso ainda é marcado por opacidade decisional e racionalidade técnica. Assim, apesar da existência de um canal de escuta institucionalizado, sua capacidade de influenciar decisões permanece limitada, comprometendo a legitimidade democrática das normas eleitorais (Tranjan, 2025, p. 124). Como observa Torquato Jardim (1993, p. 45), a transparência e a clareza na regulamentação eleitoral são essenciais para garantir a cidadania e fortalecer o elo entre legalidade e vontade popular.

Esse déficit se acentua diante da crítica formulada por Salgado (2016, p. 74), segundo a qual normas que regulam o exercício do poder político devem ser elaboradas por meio de processo legislativo, com controle político e social efetivo. A ausência desses controles no âmbito do TSE coloca em risco a autenticidade do processo democrático. Embora as audiências públicas representem uma tentativa de mitigar esse desequilíbrio, sua eficácia depende de garantias deliberativas efetivas e de maior *accountability*.

Nesse sentido, a experiência brasileira deve ser compreendida dentro de um quadro mais amplo de crise democrática na América Latina. Como destaca Gargarella (2020), o esgotamento dos

mecanismos tradicionais de representação exige a reconfiguração dos processos normativos, com ampliação dos canais de escuta e reaproximação entre instituições e sociedade. Assim, entende-se que a Justiça Eleitoral brasileira exemplifica essa ambivalência ao abrir uma janela institucional para a participação pública no âmbito do Judiciário, ainda que o faça por meio de um modelo que mantém traços potencialmente excludentes.

Em síntese, o estudo de Tranjan (2025) demonstrou que o TSE atua como uma instância normativa com potencial deliberativo, embora ainda aquém dos ideais da democracia participativa e da legitimidade constitucional. A análise comparativa com México e Colômbia poderá revelar se esse modelo representa uma singularidade brasileira ou se reflete tensões comuns a outras instituições eleitorais da região.

Modelos institucionais de justiça eleitoral no México e na Colômbia

A comparação entre os modelos institucionais de justiça eleitoral no México e na Colômbia revela arranjos contrastantes quanto à distribuição de funções normativas e jurisdicionais, bem como distintos níveis de abertura à participação social. Ambos os países compartilham com o Brasil características estruturais, como a adoção de sistemas presidencialistas, a centralidade das eleições na legitimação do poder político e a existência de mecanismos de judicialização das disputas eleitorais, ainda que inseridos em arranjos institucionais distintos quanto à especialização e à centralização da jurisdição eleitoral.

A seguir, examinam-se separadamente os dois casos, com base nos critérios previamente definidos: estrutura institucional, competência normativa e mecanismos participativos.

No México, o modelo de justiça eleitoral é marcado por uma separação funcional nítida entre administração e jurisdição. O *Instituto Nacional Electoral* (INE), sucessor do *Instituto Federal Electoral* (IFE), é responsável pela organização das eleições e pela formulação de diretrizes regulatórias infralegais, enquanto o *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TEPJF) atua como instância jurisdicional especializada. Essa dualidade institucional foi reforçada pela reforma constitucional de 2014,

que transformou o IFE no atual INE e ampliou significativamente sua presença na governança eleitoral (Salgado, 2016, p. 115-116; González Oropeza; Del Rosario Rodríguez, 2015, p. 49-50).

A Constituição mexicana, em seu art. 41, caracteriza o INE como “organismo público autônomo” e lhe atribui competências como a regulamentação da observação eleitoral e das pesquisas de opinião com fins eleitorais (Salgado, 2016, p. 75). Essa competência regulamentar é compartilhada com os institutos eleitorais locais, que podem editar normas jurídicas internas necessárias à execução de suas funções, desde que não inovem em relação ao conteúdo da lei (Salgado, 2016, p. 75). As atribuições do INE envolvem desde a capacitação de mesários, a delimitação da geografia eleitoral, o registro e a lista de eleitores, a fiscalização das finanças de partidos e candidatos, até a elaboração de regras sobre divulgação de resultados, pesquisas, enquetes e observação eleitoral (González Oropeza; Del Rosario Rodríguez, 2015, p. 49-50). Também lhe compete, quando solicitado, organizar eleições internas partidárias, com vistas à legitimação e à imparcialidade desses processos (González Oropeza; Del Rosario Rodríguez, 2015, p. 50).

A Suprema Corte de Justiça do México compreende que essa competência regulamentar deve obedecer aos princípios da reserva legal e da subordinação hierárquica, o que significa que os atos normativos do INE devem estar estritamente vinculados à legislação aprovada pelo Congresso. (Salgado, 2016, p. 74). Todavia, críticas têm sido direcionadas ao Conselho Geral do INE por, em certas ocasiões, ter extrapolado esses limites, assumindo funções que seriam reservadas ao Poder Legislativo (Salgado, 2016, p. 141).

Essa preocupação se agrava diante da constatação de que não há, no ordenamento mexicano, mecanismos institucionais consolidados de controle deliberativo sobre as resoluções do INE. Diferentemente do Brasil, onde, ainda que de forma incipiente, o STF exerce controle de constitucionalidade sobre as resoluções do TSE (Tranjan, 2025, p. 104), no México a regulação administrativa do processo eleitoral ocorre de maneira mais autônoma, sem instâncias regulares de escrutínio participativo (Salgado, 2016, p. 74).

Do ponto de vista federativo, o México apresenta um modelo mais descentralizado que o brasileiro, permitindo maior protagonismo das entidades federativas na condução das eleições locais. Essa descentralização, porém, convive com um esforço de

uniformização normativa liderado pelo INE, o que gera tensões recorrentes, especialmente quanto à autonomia dos institutos eleitorais estaduais (Salgado, 2016, p. 75; 115; González Oropeza; Del Rosario Rodríguez, 2015, p. 47-48).

Apesar do detalhamento funcional e normativo, o modelo mexicano revela fragilidades importantes no que se refere à participação cidadã. A legislação nacional trata a participação política nos moldes tradicionais, como direito ao voto, à elegibilidade e à associação, mas não estabelece mecanismos formais de escuta institucional da sociedade civil no processo regulatório eleitoral (González Oropeza; Del Rosario Rodríguez, 2015, p. 45-46). Não há previsão de audiências públicas, consultas abertas ou outros procedimentos que permitam a incorporação de contribuições qualificadas da sociedade à formulação das resoluções do INE. Assim, mesmo com uma regulação tecnicamente sofisticada, a governança eleitoral mexicana permanece marcada por centralização decisória e baixa responsividade social.

Ainda assim, é importante ponderar que a baixa institucionalização de mecanismos participativos no processo normativo mexicano não representa, por si só, uma deficiência deliberativa generalizada. Isso porque o modelo daquele país opera com uma separação clara entre as funções administrativas e jurisdicionais, atribuídas, respectivamente, ao Instituto Nacional Electoral (INE) e ao Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Nesse arranjo, a autonomia do INE na edição de resoluções está juridicamente resguardada, e eventuais controvérsias são submetidas à instância jurisdicional especializada. A ausência de participação social direta na atividade regulatória, portanto, só se torna problemática quando se observa o risco de substituição indevida da função legislativa, mediante expansão normativa não respaldada por lei. No caso brasileiro, a crítica se torna mais contundente porque a centralização institucional é significativamente maior: o mesmo órgão que elabora as resoluções, o Tribunal Superior Eleitoral, é também responsável por aplicá-las e julgar sua própria interpretação, concentrando, em um único ente, poderes normativos, administrativos e jurisdicionais, com impactos diretos sobre a legitimidade democrática do processo decisório.

De toda forma, o funcionamento paralelo entre INE e TEPJF, embora juridicamente bem definido, cria um sistema institucional

fragmentado, no qual a regulação e a jurisdição operam em circuitos separados e com pouca articulação normativa (Salgado, 2016, p. 112). A ausência de uma coordenação interinstitucional estruturada compromete a coerência do processo eleitoral e afeta a confiança pública na administração eleitoral. O histórico de fraudes eleitorais, que tanto marcou o passado do México quanto o do Brasil, motivou reformas institucionais sucessivas em território mexicano. Contudo, como aponta Salgado (2016, p. 134), enquanto o Brasil tende à estabilidade institucional, o México permanece em constante reconstrução de seu sistema eleitoral, com reformas frequentes e incertezas normativas permanentes.

Já o modelo colombiano de justiça eleitoral caracteriza-se por sua natureza mista e institucionalmente complexa, alocando funções administrativas e jurisdicionais em órgãos distintos, mas sem uma articulação sistêmica consolidada. Conforme Robledo Silva (2022), a justiça eleitoral na Colômbia se desenvolveu no interior da jurisdição contencioso-administrativa, especialmente sob responsabilidade do Conselho de Estado, ao passo que as funções administrativas são exercidas por órgãos como o *Consejo Nacional Electoral* (CNE) e a *Registraduría Nacional del Estado Civil* (RNEC). Vanegas Gil (2022) corrobora essa caracterização ao identificar dois grandes mecanismos de controle sobre os atos eleitorais: de um lado, os recursos administrativos decididos pelas autoridades eleitorais antes ou durante o escrutínio; de outro, as ações judiciais contra o ato de declaração de eleição, submetidas à Seção Quinta do Conselho de Estado.

Embora reformas legais tenham sido promovidas desde a década de 1940, com marcos como a Lei 167/1941 e a Constituição de 1991, o sistema permanece fragmentado e sem jurisdição eleitoral especializada. Essa ausência, segundo a literatura, compromete sua efetividade e gera sobreposições de competência, além de insegurança normativa (Robledo Silva, 2022, p. 731-734).

A situação é agravada pela fragilidade regulatória de instrumentos relevantes. Um exemplo é o mecanismo de revogação do registro de candidatura com base em inelegibilidades, introduzido pela reforma constitucional de 2009. Apesar de sua relevância, a Resolução 921/2011, que buscava discipliná-lo, foi declarada nula por afrontar a reserva de lei estatutária (Robledo Silva, 2022, p. 735-737). Vanegas Gil (2022) explica que esse mecanismo permite

ao CNE cassar registros desde que haja “farta prova” da inelegibilidade e respeito ao devido processo, mas sua aplicação ainda carece de parâmetros legais claros sobre prazos, legitimidade ativa e produção de provas. Na prática, aplica-se de forma subsidiária o Código de Procedimento Administrativo e Contencioso Administrativo (Lei 1437/2011), respeitando princípios como contraditório, ampla defesa e celeridade, embora sem prazos definidos para decisão.

No plano funcional, tanto Robledo Silva quanto Vanegas Gil destacam que a realização de audiências públicas não é obrigatória e pode ser dispensada em casos de matéria estritamente jurídica ou quando os elementos documentais forem considerados suficientes (Robledo Silva, 2022, p. 739-741; Vanegas Gil, 2022). O CNE também atua de forma limitada em matéria recursal, intervindo apenas por provocação, salvo nas hipóteses em que realiza diretamente o escrutínio. As decisões sobre registros e escrutínios devem ser fundamentadas principalmente nas atas de apuração, únicas com valor probatório pleno, já que boletins informativos não têm efeito jurídico vinculante.

No tocante à revisão de escrutínios, Vanegas Gil (2022) detalha o mecanismo previsto no art. 265 da Constituição, que atribui ao CNE competência para revisar *ex officio* os resultados eleitorais. Entretanto, sua efetivação exige regulamentação por lei estatutária, o que levou à anulação da Resolução 754, tentativa anterior de normatização.

Do ponto de vista normativo, a legislação permanece fragmentada e defasada. A tentativa recente de promulgar um novo Código Eleitoral foi frustrada pela Sentença C-133/2022 da Corte Constitucional, que considerou o processo inconstitucional por falhas na participação cidadã e na transparência legislativa (Robledo Silva, 2022, p. 759). Esse cenário normativo precário também se manifesta no chamado “requisito processual de admissibilidade” para ações de nulidade eleitoral: a exigência de que as irregularidades sejam previamente submetidas à autoridade administrativa antes da judicialização. Ambos os autores relatam a insegurança jurídica quanto a esse requisito, cuja regulamentação, inicialmente prevista na Lei 1437/2011, foi declarada inconstitucional na Sentença C-283/2017, por ausência de lei estatutária (Robledo Silva, 2022, p. 751-759; Vanegas Gil, 2022).

Quanto à participação cidadã, a ação de nulidade eleitoral, prevista no art. 139 do CPACA, permanece como o principal instrumento de controle popular, acessível a qualquer cidadão. No entanto, a eliminação de mecanismos complementares, como as ações populares, reduziu a capacidade fiscalizatória da sociedade (Robledo Silva, 2022, p. 737-739). Vanegas Gil (2022) conclui que os mecanismos administrativos de controle têm objetivos legítimos, como garantir a exatidão dos resultados e excluir candidatos ilegíveis, mas enfrentam limitações estruturais e regulatórias que comprometem sua eficácia, exigindo reformas institucionais que fortaleçam a estrutura da justiça eleitoral colombiana.

Em suma, o modelo colombiano se distingue por sua configuração institucional fragmentada e funcionalmente dispersa. O *Consejo Nacional Electoral* exerce atribuições administrativas e decisórias sem as garantias típicas de um órgão judicial, enquanto a Seção Quinta do Conselho de Estado responde pelos litígios eleitorais.

Observa-se que os modelos institucionais de justiça eleitoral no México e na Colômbia apresentam contrastes relevantes em relação ao arranjo brasileiro, sobretudo quanto à distribuição de funções normativas e jurisdicionais e à institucionalização de mecanismos participativos.

O México adota uma estrutura dual bem definida, com clara separação entre as funções administrativas, exercidas pelo *Instituto Nacional Electoral* (INE), e as jurisdicionais, atribuídas ao *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TEPJF). Esse modelo é marcado por autonomia técnica e um desenho federativo descentralizado, mas enfrenta desafios importantes quanto à incorporação da participação cidadã e à articulação entre as esferas administrativa e judicial. Apesar de sua sofisticação funcional e normativa, o sistema carece de canais estruturados de escuta social e de instrumentos consolidados de controle deliberativo sobre as resoluções do INE.

A Colômbia, por sua vez, mantém um sistema misto e institucionalmente fragmentado, no qual o *Consejo Nacional Electoral* (CNE) e a *Registraduría Nacional del Estado Civil* (RNEC) exercem atribuições administrativas, enquanto a Seção Quinta do Conselho de Estado responde pelos litígios eleitorais. A ausência de uma jurisdição eleitoral especializada e a sobreposição de competências destacam dificuldades do sistema.

Como observam Robledo Silva (2022) e Vanegas Gil (2022), mecanismos como a revogação administrativa do registro de candidaturas, a revisão de escrutínios e o requisito de admissibilidade para ações de nulidade ainda carecem de regulamentação adequada e segurança jurídica, em razão da exigência de lei estatutária. Ademais, a atuação normativa do CNE não parece estar vinculada a práticas deliberativas estruturadas, como audiências públicas obrigatórias, o que limita a transparência e a legitimidade procedimental das decisões. A eliminação de instrumentos complementares de controle, como as ações populares, também reduziu o alcance da participação cidadã no processo regulatório eleitoral.

Em ambos os casos, verificam-se diferentes arranjos institucionais no exercício das funções normativa, jurisdicional e participativa, evidenciando variações significativas no potencial deliberativo de suas estruturas. Essas variações serão exploradas, a seguir por meio da aplicação da metodologia de Análise Qualitativa Comparativa (QCA), com o objetivo de identificar os fatores institucionais que mais contribuem para a promoção de uma justiça eleitoral responsiva, transparente e legitimada democraticamente.

Análise comparativa e inferências associativas sobre deliberação eleitoral

Este capítulo aplica a metodologia da Análise Qualitativa Comparativa (QCA) aos dados sistematizados nos capítulos anteriores, com o objetivo de identificar padrões associativos entre os arranjos institucionais adotados por Brasil, México e Colômbia e os diferentes graus de deliberação democrática observados em seus processos de regulação eleitoral.

Trata-se de uma técnica especialmente adequada para pesquisas com número reduzido de casos (*small-N*), que permite analisar combinações de condições associadas e extrair inferências configuracionais sobre os resultados observados (Neto *et al.*, 2025, p. 23). Em vez de buscar relações lineares isoladas, a QCA parte do pressuposto de que os fenômenos sociais e institucionais são melhor explicados por meio da interação entre múltiplas variáveis consideradas em conjunto.

Neste estudo, foram selecionadas quatro variáveis independentes, com base na literatura e nos dados qualitativos já apresentados:

judicialização, competência normativa, participação social e grau de centralização institucional. A variável dependente é a deliberação institucional, aqui definida a partir dos marcos teóricos apresentados no primeiro capítulo, especialmente das contribuições da democracia deliberativa e da teoria dos diálogos institucionais. Em termos operacionais, deliberação institucional corresponde à capacidade dos órgãos eleitorais de produzir normas mediante processos abertos, responsivos, transparentes e argumentativamente justificados, com algum grau de participação pública qualificada.

A sistematização das variáveis observadas nos três países permite a construção do seguinte quadro comparativo, que servirá de base para a análise configuracional:

Quadro 1 - Codificação das variáveis institucionais segundo a metodologia QCA

| País | Judicialização | Normatividade | Participação | Centralização | Deliberação |
|----------|----------------|---------------|---------------------|---------------|-------------|
| Brasil | Alta | Alta | Formal + estável | Alta | Alta |
| México | Média | Alta (INE) | Formal + limitada | Média-Alta | Média |
| Colômbia | Baixa (CNE) | Média | Informal + eventual | Baixa | Baixa |

Fonte: elaboração própria (2025)

A codificação dessas variáveis evidencia três configurações institucionais distintas no tratamento da deliberação normativa eleitoral. O Brasil combina judicialização especializada, competência normativa concentrada no Tribunal Superior Eleitoral, canais formais de participação e centralização funcional relevante. Essa configuração permite certo acoplamento entre as dimensões normativa e participativa, ainda que enfrente desafios quanto à efetividade da escuta social e à concentração de funções em um único órgão.

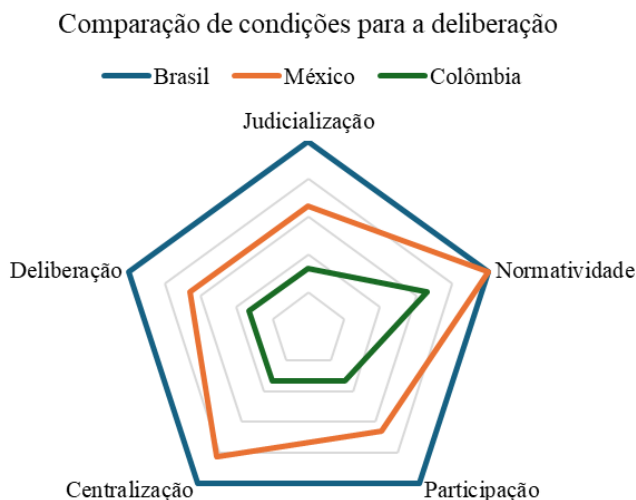
O México apresenta um modelo dual, com divisão clara entre as funções administrativas, exercidas pelo Instituto Nacional Electoral (INE), e as jurisdicionais, atribuídas ao *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TEPJF). A normatividade é exercida por um órgão tecnicamente capacitado e autônomo, com respaldo constitucional. Embora haja previsão de participação cidadã em algumas etapas do processo eleitoral, os mecanismos formais de

escuta pública no processo regulatório permanecem pouco institucionalizados, com baixa incorporação efetiva das contribuições.

Já a Colômbia opera com um arranjo funcionalmente fragmentado, no qual as funções administrativas e jurisdicionais são desempenhadas por instituições distintas e sem uma justiça eleitoral especializada. Os mecanismos de participação ainda estão em processo de consolidação. Como destacam Robledo Silva (2022) e Vanegas Gil (2022), instrumentos administrativos como a revogação do registro de candidaturas e a revisão *ex officio* de escrutínios, embora previstos constitucionalmente, carecem de regulamentação por lei estatutária. A aplicação subsidiária do Código de Procedimento Administrativo oferece certa flexibilidade procedimental, mas a ausência de prazos definidos e de audiências obrigatórias impacta a previsibilidade e a qualidade deliberativa das decisões. A atuação do *Consejo Nacional Electoral* (CNE), por sua vez, ainda enfrenta desafios relacionados à transparência decisória e à institucionalização de espaços de escuta social.

A visualização gráfica dessas condições institucionais permite comparar os perfis dos países de maneira integrada, destacando diferentes trajetórias e ênfases estruturais:

Figura 1 - Perfil comparado das condições institucionais para deliberação eleitoral.



Essa análise comparativa permite identificar configurações associativas relevantes a partir dos critérios definidos. No caso brasileiro, a conjugação de competências normativas e jurisdicionais no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, associada à realização periódica de audiências públicas, contribui para a construção de um processo normativo relativamente coeso e institucionalmente aberto à participação (Tranjan, 2025, p. 99-102).

A centralização funcional favorece a previsibilidade das resoluções, embora persistam desafios relacionados à efetiva incorporação das contribuições recebidas e à transparência das justificativas apresentadas (Tranjan, 2025, p. 106-107; Salgado, 2016, p. 70-75). Tal configuração permite certo grau de aproximação com os parâmetros deliberativos delineados por autores como Godoy (2017) e Gargarella (2020), ao articular racionalidade procedimental, normatividade vinculante e instâncias formais de escuta pública.

O modelo mexicano, por sua vez, adota uma separação funcional entre administração e jurisdição, o que promove especialização institucional e assegura competência normativa clara ao Instituto Nacional Electoral (INE). Essa configuração técnica é acompanhada de previsão constitucional de autonomia e compromisso com a transparência, mas os mecanismos de participação social no processo regulatório ainda não se encontram plenamente institucionalizados, com ausência de audiências públicas obrigatórias ou procedimentos regulares de consulta. A coexistência entre diretrizes federais e autonomia das entidades subnacionais gera disputas interpretativas recorrentes, que impactam a uniformidade normativa. Sob a ótica da teoria dos diálogos institucionais, observa-se um modelo em que a autonomia técnica convive com limitações na articulação normativa entre os diferentes atores institucionais.

A Colômbia apresenta uma configuração funcional própria, caracterizada pela fragmentação estrutural e pela inexistência de uma jurisdição eleitoral especializada. O Consejo Nacional Electoral (CNE) detém competência normativa em matéria eleitoral, mas atua sem respaldo jurisdicional direto, enfrentando obstáculos práticos para regulamentar instrumentos como a revogação de registros de candidatura e a revisão ex officio dos escrutínios (Vanegas Gil, 2022; Robledo Silva, 2022). Por sua vez, os espaços de participação social existem, mas são esporádicos e pouco institucionalizados, e a regulamentação fragmentária dos procedimentos administrativos afeta a

previsibilidade e a legitimidade das decisões. A ação de nulidade eleitoral constitui o principal instrumento de controle cidadão, mas seu uso é condicionado por exigências processuais cuja admissibilidade foi objeto de controvérsia constitucional.

A principal inferência extraída da análise é que nenhuma das variáveis isoladamente garante a consolidação de um processo deliberativo robusto. É a combinação entre judicialização especializada, competência normativa clara, escuta institucionalizada e coerência funcional que tende a favorecer a formulação de normas mais legítimas, previsíveis e responsivas. A ausência simultânea dessas condições pode limitar significativamente o potencial deliberativo das instituições, ainda que haja avanços específicos em cada arranjo. O México, por exemplo, revela importante capacidade normativa e técnica em seu órgão administrativo autônomo, enquanto a Colômbia desenvolve instrumentos de controle cidadão ainda em fase de amadurecimento normativo.

A análise corrobora a hipótese central do artigo: a deliberação democrática no campo eleitoral depende da articulação entre desenho institucional, abertura à participação e racionalidade procedimental, uma vez que esses elementos estão diretamente associados à noção de legitimidade deliberativa desenvolvida na primeira parte do estudo.

Considerações finais

Este artigo teve por objetivo analisar em que medida os arranjos institucionais de Brasil, México e Colômbia favorecem a presença de deliberação democrática nos processos de regulação eleitoral. Com base nas teorias da democracia deliberativa e dos diálogos institucionais, buscou-se compreender como diferentes combinações entre judicialização, competência normativa, escuta social e centralização funcional impactam a legitimidade das normas eleitorais e a qualidade do processo decisório no campo da justiça eleitoral.

Na primeira parte, foram apresentados os fundamentos teóricos que orientam a análise: a democracia deliberativa como modelo normativo voltado à produção de decisões legítimas, públicas e justificadas, e a teoria dos diálogos institucionais como proposta de superação das dicotomias rígidas entre poderes e entre representantes e representados. A deliberação foi concebida, nesse contexto, como um

processo institucional sustentado por argumentos consistentes, abertura ao escrutínio e participação qualificada da sociedade civil. Essa moldura permitiu delimitar a variável dependente do estudo, deliberação institucional, a partir de critérios normativos e procedimentais.

Em seguida, investigou-se o modelo brasileiro de justiça eleitoral, com ênfase na centralização normativa no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e na realização de audiências públicas como etapa formal da produção de resoluções. O arranjo institucional brasileiro combina funções jurisdicionais, administrativas e normativas no âmbito do Poder Judiciário, o que lhe confere singularidade no contexto comparado. A pesquisa demonstrou que, embora o TSE disponha de mecanismos relevantes de escuta institucional, como audiências públicas estáveis e com diversidade crescente de participantes, persistem limites quanto à efetividade deliberativa, como a ausência de critérios objetivos de acolhimento de propostas e a baixa transparência das justificativas normativas.

Em seguida, foram analisados os modelos institucionais do México e da Colômbia. O México adota uma estrutura dual, com clara separação entre funções administrativas (INE) e jurisdicionais (TEPJF), competência normativa consolidada no nível federal e autonomia técnica reconhecida constitucionalmente. Embora disponha de bases legais sofisticadas e capacidade técnica consolidada, o modelo apresenta limitações quanto à participação social no processo normativo: os mecanismos de escuta pública não estão institucionalizados, não há previsão de audiências obrigatórias, e as decisões normativas carecem de instâncias regulares de consulta pública. Além disso, disputas entre diretrizes federais e autonomia estadual geram desafios à coerência regulatória e à articulação interinstitucional.

A Colômbia, por sua vez, opera com um arranjo misto e funcionalmente fragmentado, no qual o *Consejo Nacional Electoral* (CNE) exerce atribuições normativas e administrativas, enquanto a Seção Quinta do Conselho de Estado é responsável pelo julgamento dos litígios eleitorais. Como evidenciado por Robledo Silva (2022) e Vanegas Gil (2022), a ausência de uma jurisdição eleitoral especializada, a inexistência de audiências públicas obrigatórias, a aplicação subsidiária de normas procedimentais e a insegurança jurídica quanto à admissibilidade das ações de controle indicam limitações institucionais relevantes. Ainda assim, instrumentos como a ação de nulidade eleitoral e a legitimidade ativa cidadã revelam potencial de

fortalecimento deliberativo, desde que acompanhados de reformas normativas e de maior institucionalização da escuta pública.

A aplicação da metodologia da Análise Qualitativa Comparativa (QCA) permitiu identificar padrões configuracionais entre as variáveis estudadas. Os resultados indicam que nenhuma condição isolada assegura um processo deliberativo consistente. É a combinação entre judicialização especializada, competência normativa clara, escuta institucionalizada e coerência funcional que tende a favorecer a elaboração de normas eleitorais mais legítimas, previsíveis e responsivas. De modo complementar, a ausência simultânea desses elementos pode comprometer a qualidade deliberativa das decisões, ainda que existam avanços pontuais em determinadas dimensões.

A análise confirmou a hipótese central do artigo: a deliberação democrática no campo eleitoral depende da articulação entre desenho institucional, abertura à participação e racionalidade procedimental, elementos associados à noção de legitimidade deliberativa desenvolvida no artigo. Ressalta-se, ainda, que não se trata de hierarquizar os sistemas analisados, mas de compreender suas configurações internas à luz da literatura e dos critérios adotados. Em síntese, é a lógica sistêmica de funcionamento, e não apenas a presença pontual de mecanismos, que determina o potencial deliberativo de cada modelo.

Reconhece-se, por fim, que este estudo possui limitações. O recorte a três países impõe cautela quanto à generalização dos resultados, e a análise concentrou-se em fontes documentais e dados secundários. A própria operacionalização da variável “deliberação” permanece em desenvolvimento, exigindo refinamento conceitual contínuo e aprofundamento empírico.

Como proposta de continuidade, sugere-se a análise qualitativa das resoluções normativas produzidas pelos órgãos eleitorais, com foco na transparência argumentativa e na efetividade da incorporação das contribuições colhidas em audiências públicas. Recomenda-se ainda a ampliação do estudo comparado para países como Argentina, Chile e Uruguai, com o objetivo de enriquecer a compreensão regional sobre os vínculos entre justiça eleitoral, participação pública e legitimidade normativa.

Espera-se, assim, contribuir para o fortalecimento de instituições eleitorais mais abertas ao escrutínio público, comprometidas com a deliberação democrática e orientadas pela argumentação pública na produção normativa.

REFERÊNCIAS

- CADAH, Lucas. **A estrutura da Justiça Eleitoral Brasileira**. In: DANE, Felix (ed.). Cadernos Adenauer XV. Justiça Eleitoral. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nº 1, 2014.
- CHUEIRI, Vera Karam de. **Constituição Radical: Percursos de Constitucionalismo e Democracia**. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2024.
- CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e Democracia - Soberania e Poder Constituinte**. Rev. Direito GV, São Paulo, 6(1), p. 159-174, jan-jun. 2010.
- DOMINGO, Pilar. *Judicialization of politics or politicization of the judiciary? Recent trends in Latin America*. *Democratization*, v. 11, n. 1, p. 104–126, 2004.
- GARGARELLA, Roberto. *El derecho como una conversación entre iguales. Qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran - por fin - al diálogo ciudadano*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2021.
- GARGARELLA, Roberto. *La derrota del derecho en América Latina. Siete tesis*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2020.
- GARGARELLA, Roberto. *Manifiesto por un Derecho de Izquierda*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2023.
- GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e Democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella**. Saraiva Jur, 2012.
- GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a Constituição ao povo: Crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- GOMES, Jairo. **Direito Eleitoral**. 19 ed. Rio de Janeiro, Atlas, 2023, E-book.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel; DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos. *Federalismo y elecciones en México*. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, n. 7, 2015. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Disponível em: <https://>

revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10084.
Acesso em: 17 jul. 2025.

HAN, Byung-Chul. **Infocracia**. Digitalização e a crise da democracia. 6ª ed. Petrópolis: Vozes, 2022.

HARTLYN, Jonathan; MCCOY, Jennifer; MUSTILLO, Thomas M. *Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America*. *Comparative Political Studies*, vol. 41. n° 1, January 2008, pp. 73-98.

JARDIM, Torquato Lorena. **Processo e justiça eleitoral**: introdução ao sistema eleitoral brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, v. 30, n. 119, p. 25-46, jul./set. 1993.

LIMA, Jairo. **Democratização do controle de constitucionalidade**: análise das emendas constitucionais no Brasil pós-1988. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo. São Paulo. 2018. p. 9.

LINS, Ana Claudia Chagas Estellita. **Jurisdicional ou Executivo?** Uma análise da arquitetura organizacional do Tribunal Superior Eleitoral e seus efeitos institucionais. Monografia (Especialista em Gestão Pública) - Escola Nacional de Administração Pública, 2018.

MACEDO, José Arthur Castillo de. **Quando os direitos transbordam**. In: SGARBOSSA, L. F.; ARAÚJO, M. L. C. *Direitos Fundamentais Estaduais e Constitucionalismo Subnacional*. Pernambuco: Publius, 2022. p. 393-416.

MARCHETTI, Vitor. **Governança Eleitoral**: O Modelo Brasileiro de Justiça Eleitoral. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 51, no 4, 2008, pp. 865 a 893.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação**. Saraiva, 2011.

NETO, José Mário Wanderley Gomes; ALBUQUERQUE, Rodrigo Barros de; BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. **Análise Qualitativa Comparativa**. Petrópolis: Vozes, 2025.

NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2003.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús. *El contencioso electoral ante autoridades administrativas en el modelo de justicia electoral en Colombia*. In: OSPINA GARZÓN, Andrés Fernando (org.). *Horizontes del contencioso administrativo*. Tomo II, volumen 2. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2022. p. 717–730.

RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz. **O Tribunal**. Como o Supremo se uniu ante a ameaça autoritária. São Paulo: Companhia das letras, 2023.

ROBLEDO SILVA, Paula. *La justicia electoral en Colombia: particularidades del contencioso electoral y algunas consideraciones en torno a una jurisdicción electoral especializada*. In: OSPINA GARZÓN, Andrés Fernando (org.). *Horizontes del contencioso administrativo*. Tomo II, volumen 2. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2022. p. 731–761.

SALGADO, Eneida Desiree. *Administración de las elecciones y jurisdicción electoral: un análisis del modelo mexicano y una crítica a la opción brasileña*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

SALGADO, Eneida Desiree. *The Judicial Branch as a (pretty) bad political regulator: notes from Brazil*. Revista de Derecho Político, nº 113, enero-abril 2022, pp. 339-359.

SALGADO, Eneida Desiree. **Um novo modelo de administração das eleições e de Justiça Eleitoral para o Brasil**. In: Eneida Desiree Salgado; Ana Claudia Santano. (Org.). *Direito Eleitoral - Debates Ibero-americanos*. Curitiba: Ithala, 2014, v. 1, p. 129-137.

TRANJAN, Renata Naomi. *Diálogos democráticos no Direito Eleitoral brasileiro: avaliação do desempenho deliberativo do TSE nas eleições (2010-2024)*. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2025.

Entre a fidelidade partidária e o perdão ao suplente: o trãnsfuga arrependido

Anderson Ricardo Fogaça¹

Gustavo Swain Kfourri²

Emanuelli Frances Carboni³

RESUMO

O artigo analisa a construção jurisprudencial da figura do "trãnsfuga arrependido" no direito eleitoral brasileiro, investigando a tensão entre a fidelidade partidária, a autonomia das agremiações e a representatividade proporcional. O estudo adota a metodologia jurídico-dogmática, complementada pela análise de política judiciária, a fim de examinar como a Justiça Eleitoral, por meio de seus precedentes, tem atuado para preencher as lacunas da legislação. A pesquisa conclui que a jurisprudência majoritária tem evoluído para reconhecer a validade do "trãnsfuga arrependido", privilegiando a autonomia dos partidos, o sistema proporcional e a preservação do mandato em detrimento de uma sanção formal à desfiliação temporária. No entanto, o artigo destaca que a aplicação dessa tese enfrenta um novo desafio com a introdução das federações partidárias, visto que a discussão sobre a competência para anuir com a refiliação — se do partido individual ou da aliança — gera controvérsias interpretativas. Por fim, o trabalho propõe um modelo analítico para a aplicação da tese, a fim de conferir maior segurança jurídica ao processo, e sugere a necessidade de uma normatização mais clara para o tema, especialmente em relação ao papel das federações, de modo a evitar o uso oportunista da ação de perda de mandato.

Palavras-Chave: fidelidade partidária; jurisprudência eleitoral; autonomia partidária; federação partidária; trãnsfuga arrependido; perda de mandato.

¹ Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (2025). Mestre em Direito pelo Centro Universitário Internacional (2020). Juiz de Direito em 2º Grau do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Juiz Auxiliar da Presidência do TJPR na Gestão 2021/2022, Juiz Auxiliar da 2ª Vice-Presidência do TJPR na Gestão 2019/2020. Desembargador Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (07/2023 a 07/2025). Diretor da Escola Judiciária Eleitoral do TRE-PR, gestão 02/2024 a 07/2025. ORCID: 0000-0001-8495-9443. E-mail: anrf@tjpr.jus.br.

² Advogado especializado no âmbito do Direito Público, com atuação em diversos Estados da Federação nas áreas do Direito Constitucional, Administrativo e Eleitoral; Mestre em Direito do Estado pelas Faculdades Integradas do Brasil – UniBrasil; Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e Pós-Doutor pelo “The Mediterranean International Centre for Human Rights Research” – MICHR, da Universidade Mediterrânea de Reggio Calabria / Itália.

³ Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC-PR. Pós-graduada em Direito Eleitoral pela Universidade Anhanguera - UNIDERP. Servidora Pública do TRE-PR.

ABSTRACT

The article analyzes the jurisprudential construction of the "repentant turncoat" figure in Brazilian electoral law, investigating the tension between party fidelity, party autonomy, and proportional representation. The study adopts a legal-dogmatic methodology, complemented by an analysis of judicial policy, to examine how the Electoral Justice, through its precedents, has acted to fill legislative gaps. The research concludes that prevailing case law has evolved to recognize the validity of the "repentant turncoat," prioritizing party autonomy, the proportional system, and the preservation of the mandate over a formal sanction for temporary disaffiliation. However, the article highlights that the application of this thesis faces a new challenge with the introduction of party federations, given that the discussion regarding the competence to consent to re-affiliation — whether it belongs to the individual party or the alliance — generates interpretative controversies. Finally, the work proposes an analytical model for applying this thesis to provide greater legal certainty to the process, and suggests the need for clearer regulation on the subject, especially regarding the role of federations, to avoid the opportunistic use of the action for loss of mandate.

Keywords: party fidelity; electoral jurisprudence; party autonomy; party federation; repentant turncoat; loss of mandate.

Introdução

A democracia representativa brasileira, embora consolidada, enfrenta desafios constantes e passa por reconfigurações. A fidelidade partidária, por exemplo, é um princípio fundamental do sistema eleitoral proporcional, estruturado na premissa de que o mandato pertence à agremiação política, e não ao candidato individual. Essa ideia, solidificada na jurisprudência a partir de 2007, teve como objetivo fortalecer os partidos como canais de expressão ideológica e programática da vontade popular. Como aponta Macedo (2022), a fidelidade partidária foi uma resposta direta à prática recorrente de candidatos eleitos mudarem de partido, um fenômeno frequente no processo de redemocratização que gerou descontentamento e instabilidade.

A Resolução TSE nº 22.610/2007 representou um marco normativo ao regulamentar a perda do mandato por desfiliação partidária sem justa causa, protegendo o que se considera o patrimônio político do partido. O instituto foi posteriormente incorporado ao texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 111/2021, que

reforçou a obrigatoriedade da fidelidade, mas estabeleceu exceções como a anuência do partido ou outras hipóteses de justa causa prevista em lei, como a grave discriminação pessoal e a mudança substancial do programa partidário.

Apesar do arcabouço normativo, o sistema eleitoral, com sua complexidade e a textura aberta de suas leis, não consegue prever todas as hipóteses fáticas. É nesse contexto que a interpretação judicial ganha protagonismo.

A Justiça Eleitoral, como aponta Cyrineu (2019), exerce papel central na construção do Direito, pois os precedentes judiciais atuam como fontes primárias do Direito Eleitoral, dada a necessidade de conferir previsibilidade e segurança jurídica às abruptas alterações jurisprudenciais. A tese do "trãnsfuga arrependido" surge, assim, como uma categoria hermenêutica desenvolvida pela jurisprudência para solucionar situações de suplentes que, embora tenham se desfilado, refiliam-se à agremiação de origem antes da investidura no cargo.

A atuação da Justiça Eleitoral nesse campo tem sido historicamente contestada, sob o argumento de que se imiscui em assuntos legislativos e se sobrepõe à soberania popular. A judicialização das eleições, como abordado por Martins e Deus (2022), lida com o delicado equilíbrio entre a soberania popular e a necessidade de garantir a normalidade e a legitimidade do pleito.

No entanto, para autores como Neves e Campos (2021), a intervenção judicial se justifica para assegurar a democracia interna e a integridade do processo político, especialmente diante da inércia do Legislativo em regulamentar o tema de forma adequada.

Um novo elemento de complexidade foi introduzido pela Lei nº 14.208/2021, que criou as federações partidárias. Essas federações, que atuam como se fossem um único partido, trouxeram novo questionamento à tese do "trãnsfuga arrependido". A discussão sobre a aplicação dessa tese no contexto das federações evidencia posições interpretativas divergentes. O principal debate reside em determinar se a anuência para a refiliação de um suplente deve ser dada pelo partido individual ao qual o candidato é filiado ou pelo colegiado da federação, que representa a aliança como um todo.

Diante desse cenário, a hipótese central deste artigo é que a jurisprudência majoritária tem evoluído para reconhecer a figura do "trãnsfuga arrependido", privilegiando a autonomia das

agregações e a preservação da representação partidária, em detrimento de uma interpretação formalista da infidelidade. A discussão sobre a aplicabilidade dessa tese no contexto das federações, no entanto, revela uma perspectiva minoritária que sustenta a prevalência da necessidade da anuência da federação sobre a do partido individual.

O objetivo do presente trabalho é analisar a construção jurisprudencial dessa figura, investigando os parâmetros de sua aceitação e as controvérsias decorrentes das federações partidárias. Para tanto, emprega-se uma metodologia dupla: a jurídico-dogmática, baseada na análise de leis, resoluções e doutrina especializada, e a da análise de política judiciária, que busca compreender as razões e os impactos das decisões no sistema eleitoral.

Por fim, o estudo propõe um modelo analítico para a aplicação da tese, a fim de conferir maior segurança jurídica ao processo, e sugere a necessidade de uma normatização mais clara para o tema, especialmente em relação ao papel das federações, de modo a evitar o uso oportunista da ação de perda de mandato.

O mandato partidário e a lógica da fidelidade no sistema proporcional

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer as bases do regime democrático brasileiro, confere aos partidos políticos um papel central na articulação e representação da vontade popular. O art. 17 da Carta Magna assegura a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos, desde que preservados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais.

O pluralismo político, aliás, um dos fundamentos da República (art. 1º, V, CRFB), é indissociável da existência de partidos fortes e coesos. Como salientam Mascarenhas e Oliveira (2020), o pluralismo, nesse contexto, vai além da mera coexistência de ideias, abrangendo a diversidade de grupos e setores, e a pluralidade de visões políticas na sociedade. A fidelidade partidária, por sua vez, configura-se como mecanismo para assegurar a efetividade desse pluralismo, uma vez que a representação proporcional se dá por meio das legendas e não dos candidatos individualmente.

O sistema proporcional exige do parlamentar uma lealdade programática à agremiação que o elegeu. Essa lealdade, no entanto, foi historicamente frágil no Brasil, marcada pela constante "troca de camisas", que gerava uma instabilidade política e fragilizava a identificação programática dos partidos. A personalização do voto, decorrente do sistema de lista aberta, intensificava esse problema, criando um descompasso entre a escolha do eleitor e a atuação dos eleitos (Mascarenhas; Oliveira, 2020).

A Emenda Constitucional nº 111/2021 adicionou ao artigo 17 um importante parágrafo, o §6º, que expressamente consagra a fidelidade partidária como princípio constitucional. A norma determina que os deputados federais, estaduais, distritais e vereadores que se desligarem do partido pelo qual foram eleitos perderão o mandato, exceto nos casos de anuência do partido ou de outras hipóteses de justa causa estabelecidas em lei.

Esse entendimento já vinha sendo construído e consolidado pela jurisprudência eleitoral há mais de uma década. Em 2007, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), na Consulta nº 1.398/DF, e o Supremo Tribunal Federal (STF), nos Mandados de Segurança nº 26.602, nº 26.603 e nº 26.604, reconheceram que, no sistema proporcional, o mandato parlamentar pertence ao partido político, e não ao candidato. Essa premissa baseia-se na ideia de que o voto conferido ao candidato também recai sobre o programa e a ideologia da legenda, sendo o eleito um mero beneficiário circunstancial da escolha popular.

Em resposta a essa orientação jurisprudencial, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução TSE nº 22.610/2007, que regulamentou o procedimento para a declaração de perda de cargo eletivo por desfiliação sem justa causa. A norma estabelece, em seu artigo 1º, § 2º, que a legitimidade prioritária para ajuizar a ação de perda de mandato é do partido político interessado. Somente quando o partido não o faz no prazo de 30 dias é que a legitimidade se estende aos demais interessados, como o suplente ou o Ministério Público Eleitoral.

O rol de justas causas para a desfiliação, estabelecido inicialmente pela resolução, passou por alterações legislativas, como a Lei nº 13.165/2015, que incluiu o art. 22-A à Lei nº 9.096/95, tornando-o taxativo.¹ O que antes era considerado justa causa para

¹ Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfilia, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.

a desfiliação, como a criação de um novo partido (Mascarenhas; Oliveira, 2020), foi retirado do rol, indicando um endurecimento da legislação com o objetivo de frear a troca partidária.

Contudo, as hipóteses de justas causas, como a grave discriminação pessoal e a mudança substancial do programa partidário, constituem conceitos jurídicos indeterminados, o que exige um papel ativo da jurisprudência para a sua interpretação. Essa "textura aberta" das normas, como ressaltado por Cyrineu (2019), transforma os precedentes judiciais em fonte primária do Direito Eleitoral, pois fornecem a clareza e a previsibilidade que a lei, por si só, não é capaz de oferecer.

A jurisprudência, ao interpretar essa resolução, tem ressaltado que a perda do mandato por infidelidade não deve ser vista como uma penalidade ao parlamentar, mas como um mecanismo de "recomposição da proporção estabelecida pelo eleitor". O objetivo é assegurar que a legenda continue a ocupar o espaço no Parlamento que lhe foi conferido nas urnas, preservando, assim, a coerência e a estabilidade do sistema representativo. A refiliação de um suplente ao partido antes da vacância do cargo, com a anuência da agremiação, coaduna-se perfeitamente com essa finalidade, já que a vaga permanece com a legenda.

Essa intervenção, vista por alguns como uma "judicialização da política", é defendida por outros como um imperativo de um sistema democrático em evolução. Autores como Martins e Deus (2022) discutem o dilema da Justiça Eleitoral entre garantir a soberania popular e a legitimidade do pleito, enquanto Neves e Campos (2021) defendem o papel interventor das Cortes Eleitorais para resguardar a democracia interna dos partidos. No cerne dessa discussão está a convicção de que a autonomia partidária, embora garantida constitucionalmente, não é absoluta. Ela deve ser exercida dentro dos limites legais e constitucionais, respeitando a democracia interna e a integridade do processo político.

Para a descaracterização da infidelidade, José Jairo Gomes (2025) destaca que os dois pressupostos para a perda do mandato são a efetiva desfiliação partidária e a ausência de justa causa para

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

II - grave discriminação política pessoal; e

III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

tal ato. O autor explica que, caso um parlamentar se refile ao partido de origem após a desfiliação, o ato anterior torna-se irrelevante para fins de perda do mandato, pois a infidelidade não se concretiza.

A agremiação não sofre prejuízo, visto que a vaga permanece com ela, e a aceitação do filiado de volta demonstra que o partido 'perdoou seu ato'. Esse entendimento se consolida à medida que, não havendo dano à agremiação, o suplente não possui interesse jurídico em reivindicar uma vaga que não lhe pertence.

A fidelidade partidária, portanto, não constitui uma punição, mas um instrumento para proteger a integridade do sistema representativo e a confiança do eleitor no projeto político da agremiação.

Dessa forma, o arcabouço legal e jurisprudencial da fidelidade partidária no Brasil demonstra uma clara preferência por mecanismos que resguardem o sistema proporcional e a representação coletiva, em detrimento de uma visão individualista do mandato. É nesse cenário que a figura do "trãnsfuga arrependido" ganha relevância, ao conciliar a autonomia partidária com a necessidade de preservar a representatividade obtida nas eleições.

O trãnsfuga arrependido: uma categoria hermenêutica de interpretação judicial

A figura do "trãnsfuga arrependido" constitui uma categoria interpretativa da jurisprudência eleitoral brasileira voltada a solucionar casos em que a desfiliação partidária, embora tecnicamente configurada, não chega a produzir os efeitos danosos que a regra de fidelidade busca combater.

O "trãnsfuga arrependido" é o suplente que se desfilia do partido pelo qual concorreu, mas que, em um momento posterior, refilia-se à mesma agremiação antes de ser investido no mandato eletivo. A tese sustenta que essa conduta, ao restabelecer o vínculo político-eleitoral, descaracteriza a infidelidade partidária, pois não há prejuízo à representatividade conferida ao partido pelo voto proporcional.

A essência dessa interpretação reside na premissa de que a finalidade principal do instituto da fidelidade partidária é proteger o sistema proporcional, assegurando a correspondência entre os votos atribuídos à legenda e a ocupação das cadeiras nas casas

legislativas. Quando o suplente retorna ao partido antes de assumir o mandato, e o partido concorda com esse retorno, a vaga permanece com a agremiação.

Desse modo, o objetivo da fidelidade partidária é cumprido, e não há justificativa para decretar a perda da posição de suplente ou do mandato que venha a exercer.

A partir de uma interpretação sistemática do arcabouço normativo em conjunto com doutrina abalizada, como a de Gomes (2025), a jurisprudência eleitoral tem consolidado os critérios para a aplicação da tese do “trânsfuga arrependido”, baseando-se em três parâmetros principais.

Um dos critérios é que a refiliação ao partido de origem ocorra antes da investidura no mandato. O restabelecimento do vínculo partidário antes do momento em que o suplente se torna titular é um fator determinante para a jurisprudência, pois repara a “infidelidade” em tempo hábil, evitando o rompimento da representação política.

A anuência do partido com o retorno do suplente é outro elemento central da tese. A doutrina e a jurisprudência entendem que, se a agremiação aceita o filiado de volta, demonstra ter “perdoado seu ato”, tornando a desfiliação anterior irrelevante para os fins de perda de mandato. A autonomia partidária, garantida constitucionalmente, fundamenta essa permissão, pois não cabe à Justiça Eleitoral intervir em decisões internas do partido quando não há violação legal expressa.

A ausência de dano ao sistema é o cerne da tese. A jurisprudência eleitoral reforça que a perda do mandato por infidelidade não visa a penalizar o parlamentar, mas sim a restituir a vaga ao partido, preservando o número de cadeiras conquistadas nas eleições. Portanto, quando o suplente se refilia e, subsequentemente, assume o mandato pela mesma legenda, não há prejuízo à representação político-partidária, e o objetivo do instituto é cumprido. Nessas situações, entende-se que o suplente que ajuíza a ação não possui interesse de agir, pois a vaga que ele busca já pertence à agremiação e com ela permanece.

A jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná tem se alinhado à tese do “trânsfuga arrependido”. Em julgados recentes, a Corte Eleitoral paranaense aplicou a tese, reconhecendo que a refiliação ao partido de origem antes da investidura no mandato,

com a anuência da agremiação, descaracteriza a infidelidade partidária.

Em uma de suas teses de julgamento, o tribunal concluiu que "a reafiliação ao partido de origem antes da investidura no mandato, com a anuência da agremiação, descaracteriza a infidelidade partidária e afasta o interesse jurídico do suplente que postula a exclusão da suplência dos refiliados, especialmente quando preservada a representação partidária na casa legislativa" (Fogaça, 2025).^{2,3}

O Tribunal também reforçou que a anuência do partido com o retorno do suplente, que se torna titular do mandato, "restaurou a necessária ponte entre o instituto da representação e sua base legitimante, qual seja a vontade popular".

Essa posição demonstra uma interpretação teleológica do direito, que busca resguardar os princípios democráticos e a estabilidade do sistema proporcional, em detrimento de uma leitura puramente literal da lei.

O novo desafio das federações: tensão entre autonomia partidária e unidade da aliança

O surgimento das federações partidárias no ordenamento jurídico brasileiro, instituídas pela Lei nº 14.208/2021, representou uma importante inovação, com o objetivo de permitir que partidos se unissem para atuar, por um período mínimo de quatro anos, como uma única agremiação partidária (Rollo, 2022).

Para Zilio (2024), a criação das federações partidárias, em certa medida, ocupa o espaço deixado pelas coligações no sistema proporcional, o que tem o potencial de "interferir positivamente na manutenção das agremiações com menor representatividade". O instituto da federação partidária surgiu da necessidade de "salvar partidos de menor penetração nacional" da cláusula de desempenho, visto que as coligações nas eleições proporcionais foram vedadas pela Emenda Constitucional nº 97/2017 (Rollo, 2022).

² BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Ação De Justificação De Desfiliação Partidária/perda De Cargo Eletivo 060010246/PR, Relator Desembargador Eleitoral Anderson Ricardo Fogaça, Acórdão de 13/06/2025, Publicado no(a) DJE 115, data 18/06/2025. Disponível em: <<https://jurisprudencia.tre-pr.jus.br/#!/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3433475¶ms=s>>. Acesso em: 03 ago. 2025.

³ BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Agravo Regimental Na Tutela Cautelar Antecedente 060139063/PR, Relator(a) Des. Eleitoral Anderson Ricardo Fogaça, Acórdão de 04/06/2025, Publicado no(a) DJE 117, data 24/06/2025. Disponível em: <<https://jurisprudencia.tre-pr.jus.br/#!/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3435792¶ms=s>>. Acesso em: 03 ago. 2025.

A federação partidária distingue-se das antigas coligações por sua natureza e finalidade. Ao invés de um agrupamento provisório e pontual para uma eleição específica, a federação atua "como se" fosse uma única agremiação partidária, em um compromisso de exercer o poder conjuntamente por, no mínimo, quatro anos (Cervi *et al.*, 2022).

Apesar da premissa de unicidade, a Lei nº 14.208/2021 assegura a preservação da identidade e da autonomia dos partidos que a compõem. Contudo, em temas essenciais, os partidos são obrigados a agir de forma unificada, como na definição da lista de candidatos para eleições proporcionais, que deve ser elaborada em conjunto e respeitar o limite de um único partido.

No funcionamento parlamentar, a federação é tratada como um único bloco, podendo estabelecer sanções aos membros que descumpram suas orientações. Diferencia-se ainda das coligações pela exigência de um estatuto e de um programa próprios, que regem as relações internas, conferindo-lhe maior estabilidade e um "dever compromissório" de atuação conjunta por um período mínimo de quatro anos (Cervi *et al.*, 2022).

Essa dualidade entre a unidade da federação e a autonomia de seus partidos é o ponto central da controvérsia que se apresenta nos casos de infidelidade partidária.

A tese majoritária no precedente do TRE-PR sustenta que a autonomia dos partidos federados para gerir seu quadro de filiados é preservada, inclusive em matéria de reafiliação (Cristofani, 2025)⁴. Essa interpretação fundamenta-se na ideia de que a federação, embora atue como um único partido em aspectos eleitorais, não suprime a existência jurídica individual dos partidos que a integram.

A Resolução TSE 23.670/2021, aliás, corrobora essa visão, ao dispor que, ao se reunirem em federação, os partidos preservarão sua autonomia individual, no que tange ao quadro de filiados. Assim, a anuência do partido de origem com a reafiliação de um suplente é considerada válida para descaracterizar a infidelidade partidária, mesmo sem a expressa anuência da federação. Para a

⁴ BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Ação De Justificação De Desfiliação Partidária/perda De Cargo Eletivo 060009032/PR, Relator(a) Desembargadora Eleitoral Claudia Cristina Cristofani, Declaração de voto vencido da Desembargadora Eleitoral Tatiane Viese. Acórdão de 02/07/2025, Publicado no(a) DJE 138, data 23/07/2025. Disponível em: <https://jurisprudencia.tre-pr.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3441025¶ms=s> . Acesso em: 03 ago. 2025.

tese majoritária, a intervenção judicial nessas questões é descabida, pois se trata de matéria *interna corporis* da agremiação. A Justiça Eleitoral, portanto, não deve se sobrepor à autonomia partidária, mas atuar como um filtro de coerência e de legalidade.

Esse entendimento é sustentado na doutrina de Arraes e Andrade (2024) ao afirmarem que a mencionada resolução deixa claro que, apesar de a federação ser tratada “como se fosse” um único partido, tal ficção não abrange todos os aspectos da vida partidária. Isso significa que a fidelidade partidária é exigida em relação ao partido pelo qual o mandatário proporcional foi eleito, e não em relação à federação.

Os autores defendem que a fidelidade, para fins de preservação do mandato, é devida ao partido político, e não à federação. Assim, por mais que um mandatário acompanhe o posicionamento da federação em questões políticas, caso voluntariamente se desfilie do partido pelo qual foi eleito, estará sujeito à cassação do mandato, caso a agremiação assim pleiteie na Justiça Eleitoral. Acrescentam, ainda, que por se tratar de uma questão relativa ao partido, compete a este — e não à federação — requerer a cadeira do parlamentar infiel.

Em contrapartida à tese majoritária, houve uma corrente minoritária que sustenta que, no contexto das federações partidárias, não pertence ao partido isoladamente, mas sim à própria aliança de partidos. No voto da Desembargadora Eleitoral Tatiane Viese, sustenta que o mandato não pertence aos partidos isoladamente, mas à própria federação, pois toda a votação, o quociente eleitoral e a ordem de suplência foram definidos pelo esforço conjunto de todos os integrantes da aliança. Desse modo, qualquer alteração na ordem sucessória ou a reafiliação de um suplente deve passar pelo crivo da própria federação para ser validada, não bastando a participação isolada de um dos partidos que a compõem.

Essa perspectiva baseia-se na premissa de que a autonomia dos partidos não é absoluta, mas deve ser compatibilizada com o espírito permanente e indivisível da federação, defendendo que “a jurisprudência então consolidada sobre o trãnsfuga arrependido deve ser revisitada para debate sob a égide das federações”, uma vez que a lei que criou a federação “introduziu um novo instituto que deve ser observado sob o viés da unicidade, inclusive no que toca à infidelidade partidária”. Para essa corrente, a aceitação unilateral

do partido de origem, em detrimento da decisão de um órgão colegiado da federação, seria uma afronta à autonomia e aos direitos dos demais partidos federados.

A discussão sobre a competência para anuir com a refiliação de um suplente é o principal foco de divergência entre as duas teses. Enquanto a tese majoritária defende a suficiência da anuência do partido individual, a tese minoritária argumenta que a autonomia do partido é mitigada quando a refiliação afeta o resultado eleitoral.

O debate sobre a fidelidade partidária no âmbito das federações, no entanto, ainda carece de uma posição do Tribunal Superior Eleitoral. Enquanto a maioria do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná tem aplicado a tese do "trânsfuga arrependido" para manter o mandato de suplentes refiliados, a divergência aponta que a questão é inédita, por se tratar de suplente pertencente a uma federação, e que necessitaria da anuência da federação para aceitar o trânsfuga arrependido, reforçando que a jurisprudência consolidada deve ser revisitada sob a égide das federações. A ausência de um precedente vinculante do TSE sobre a matéria contribui para a insegurança jurídica e mantém a controvérsia em aberto.

Considerações finais

O presente artigo analisou a construção jurisprudencial da figura do "trânsfuga arrependido" no direito eleitoral brasileiro, confirmando a hipótese de que a interpretação judicial tem evoluído para privilegiar a autonomia partidária e a preservação da representação proporcional, em detrimento de uma sanção formal à desfiliação temporária.

A figura do "trânsfuga arrependido" é uma categoria interpretativa que se consolida na jurisprudência, especialmente nos casos em que um suplente se desfilia, mas se refilia à agremiação de origem antes de assumir o mandato. O cerne dessa tese reside no entendimento de que, quando a refiliação ocorre antes da posse e há anuência do partido, não há prejuízo ao sistema de representação proporcional, pois a vaga permanece com a legenda que a conquistou.

A jurisprudência tem sido clara ao afastar a infidelidade partidária nessas situações, alinhando-se à ideia de que o mandato pertence ao partido e que a finalidade da regra é proteger a coerência

do sistema representativo, e não penalizar o parlamentar por um lapso temporal na filiação. Desse modo, o interesse do suplente que busca a vaga é considerado inexistente, já que a cadeira pertence ao partido e a conduta do suplente refiliado não gera dano ao bem jurídico tutelado.

A criação das federações partidárias pela Lei nº 14.208/2021 adicionou uma nova camada de complexidade à aplicação da tese do "trânsfuga arrependido". Embora a jurisprudência majoritária sustente que a anuência do partido individual seja suficiente para validar a refiliação, por se tratar de matéria *interna corporis*, a questão não é uníssona. Há uma divergência de interpretação que defende que o mandato, quando envolver federações, pertence à aliança como um todo, e não aos partidos isoladamente. Para essa corrente, a anuência para a refiliação de um suplente deve passar pelo crivo da própria federação, sob pena de subverter a lógica da unicidade e atingir os direitos dos demais integrantes.

Essa dualidade de interpretações demonstra que o debate sobre a fidelidade partidária no âmbito das federações ainda está em aberto e carece de um precedente vinculante do TSE para pacificar o tema. A ausência de critérios claros promove insegurança jurídica e abre espaço para a judicialização do processo político por suplentes que buscam se beneficiar de uma interpretação mais formalista.

Embora a tese do "trânsfuga arrependido" seja, em grande parte, benéfica para o sistema, ao priorizar a autonomia partidária e a estabilidade da representação, sua aceitação irrestrita pode gerar riscos. Um deles é o uso oportunista da refiliação, que pode transformar a Justiça Eleitoral em uma arena para disputas internas entre suplentes. Outro risco é a fragilização do princípio da fidelidade partidária, que poderia ser contornado por manobras que permitem a um suplente "jogar" com a desfiliação e refiliação para garantir sua posição.

A solução para esse dilema reside em uma interpretação equilibrada, que reconheça a validade da tese, mas imponha limites claros. O modelo analítico sugerido neste artigo defende que a aplicação da tese do "trânsfuga arrependido" deve observar três parâmetros: a refiliação antes da posse, a anuência da agremiação e a ausência de prejuízo à representação partidária.

Já no tocante às federações, o debate sobre a competência para anuir com a refiliação de um suplente ainda está em aberto, em que

pese o posicionamento do TRE-PR pela anuência tão somente do partido aliado à federação. Considerando que a autonomia partidária é uma matéria de índole constitucional, a palavra final sobre a prevalência da anuência do partido ou da federação caberá, em última instância, ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e, possivelmente, ao Supremo Tribunal Federal (STF).

A principal sugestão deste trabalho é que o legislador, diante da complexidade do tema, atue para normatizar o instituto do "trâns-fuga arrependido" de forma expressa. A inclusão de um dispositivo na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) ou em uma resolução específica do TSE poderia conferir a clareza e a segurança jurídica que o tema exige.

Essa normatização deve estabelecer, de forma precisa, os critérios para a aplicação da tese, incluindo a obrigatoriedade da anuência formal do partido ou da federação, a temporalidade da reafiliação e a comprovação de que o ato não causou prejuízo à bancada. Ao assim proceder, o legislador e a Justiça Eleitoral contribuiriam para fortalecer os partidos e o sistema representativo, afastando o oportunismo e garantindo que as decisões eleitorais reflitam de forma autêntica a vontade popular.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Ação De Justificação De Desfiliação Partidária/perda De Cargo Eletivo 060010246/PR**, Relator Desembargador Eleitoral Anderson Ricardo Fogaça, Acórdão de 13/06/2025, Publicado no DJE 115, data 18/06/2025. Disponível em: <<https://jurisprudencia.tre-pr.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3433475¶ms=s>>. Acesso em: 03 ago. 2025.
- BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Ação De Justificação De Desfiliação Partidária/perda De Cargo Eletivo 060009032/PR**, Relatora Desembargadora Eleitoral Claudia Cristina Cristofani, Declaração de voto vencido da Desembargadora Eleitoral Tatiane Viese. Acórdão de 02/07/2025, Publicado no DJE 138, data 23/07/2025. Disponível em: <https://jurisprudencia.tre-pr.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3441025¶ms=s>. Acesso em: 03 ago. 2025.
- BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Agravo Regimental Na Tutela Cautelar Antecedente 060139063/PR**, Relator Desembargador Eleitoral Anderson Ricardo Fogaça, Acórdão de 04/06/2025, Publicado no DJE 117, data 24/06/2025. Disponível em: < <https://jurisprudencia.tre-pr.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3435792¶ms=s>>. Acesso em: 03 ago. 2025.
- CERVI, Emerson Urizzi; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; ANDRADE, Luiz Gustavo de; GOLAMBIUK, Paulo Henrique; ARRAES, Roosevelt. **Federação partidária: uma reforma eleitoral e política**. 2º ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.
- CYRINEU, Rodrigo. **O Precedente Judicial como Fonte Primária do Direito Eleitoral**. Resenha Eleitoral (Florianópolis), v. 23, n. 2, p. 67-100, 2019. Disponível em: <<https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/31>> .
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2025.
- MARTINS, Brunna; DEUS, Cléber de. **A Legitimidade da Justiça Eleitoral para Cassação de Mandatos: Incongruências e Fragilidades**. Revista Jurídica Cesumar Mestrado, v. 22, n. 3, p. 539–549, 2022. Disponível em: <<https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/download/11089/7213>>. Acesso em: 30 jul. 2025.

MASCARENHAS, Rodrigo Élcio Marcelos; OLIVEIRA, Leonidas Meireles Mansur Muniz de. **Criação de Novo Partido: justa causa para a infidelidade partidária?** Resenha Eleitoral (Florianópolis), v. 22, n. 1-2, p. 163-188, 2018. Disponível em: <<https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/108>>.

NEVES, Isabela Bichara de Souza; CAMPOS, Mauro Macedo. **Comissões partidárias provisórias no Brasil: Indefinições temporais e a tutela do Tribunal Superior Eleitoral.** [*sl*], v. 8, 2021. DOI 10.19092/reed.v8i.555. Disponível em: <<https://doi.org/10.19092/REED.V8I.555>>. Acesso em: 30 jul. 2025.

ROLLO, Alexandre Luis M. **Federações partidárias no direito eleitoral brasileiro.** REDESP, São Paulo-SP, v. 6, n. 1, jan./jun. 2022. ISSN 2594-9519. Disponível em: <<https://apps.tre-sp.jus.br/ojs/index.php/revistaEJEP/article/view/228>>. Acesso em: 03 ago. 2025.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral.** 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024. p. 158.

Fake news* como método de ataque a democracia e o projeto “Parlamento Jovem” como anticorpo democrático a *fake news

Sérgio Luis Versolato de Abreu ¹

RESUMO

O artigo trata do contexto atual momento da modernidade, segundo Zygmunt Bauman e seu reflexo na democracia. Sinais de crise da democracia ou efeitos da modernidade líquida: as razões de Adam Przewoski e Zygmunt Bauman. As democracias Liberais sob ataque e uso sistemático das fakenews como método de ataque às Instituições e de consolidação de autocratas. O projeto “Parlamento Jovem” e a possibilidade de resistência democrática. O que caracteriza e o que faz de um país uma democracia.

Palavras-Chave: modernidade líquida; parlamento jovem; fake news; democracia

ABSTRACT

The article deals with the current context of the moment of modernity, according to Zygmunt Bauman and its reflection on democracy. Signs of crisis of democracy or effects of liquid modernity, the reasons of Adam Przewoski and Zygmunt Bauman. liberal democracies under attack and systematic use of fake news as a method of attacking Institutions and consolidating autocrats. The “Young Parliament” project and the possibility of democratic resistance. What characterizes and what makes a country a democracy..

Keywords: modernidade líquida; parlamento jovem; fake news; democracia

Introdução

Ao se falar em democracia, há necessidade de contextualizar o momento em que se vive e ter a noção de que a democracia sempre significou instabilidade, faz parte de sua natureza.

¹ Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Mestre em Direitos Fundamentais e Democracia pela UNIBRASIL. Especialização em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral. Graduado em Filosofia pela Universidade Federal do Paraná. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba.

Até a década de noventa do século XX, o desenvolvimento da democracia e sua propagação pareciam inevitáveis. Entretanto, a ilusão de estabilidade na modernidade e o fracasso do Estado moderno em responder aos anseios da população geraram reflexos na própria democracia.

Estas situações em conjunto com o surgimento de novas tecnologias e o desenvolvimento da sociedade, amplificaram cada vez mais a instabilidade e a mutabilidade social, fenômeno que passou a ser conhecido como modernidade líquida. Esses fatores levaram à busca de alternativas, abrindo as portas para a ascensão do extremismo político nas democracias liberais.

Outro tópico fará uma breve comparação entre o que Adam Przeworski considera sinais de fragilidade da democracia e o que Zygmunt Bauman aponta como efeitos colaterais do próprio momento da modernidade líquida. Busca-se compreender a relação entre os autores e como explicam este momento histórico.

Enfim, após contextualizar a situação, teremos condições de verificar que as *fake news* assumem uma nova característica; passam a ser utilizadas como método por extremistas e autocratas. Esse método não visa apenas ganhar eleições, mas destruir, no âmbito, a própria democracia liberal, afetando na raiz os princípios de separação e independência dos poderes, a base que sustenta os estados democráticos.

No último tópico, haverá uma análise do projeto “Parlamento Jovem” da Escola Judiciária Eleitoral do Paraná (EJE-PR), do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR) e do quanto esse projeto pode contribuir para a formação dos estudantes e para o fortalecimento dos princípios da democracia, nos termos propostos para um país seja considerado democrático, de acordo com Robert Dahl.

Democracia, modernidade líquida e crise

Em fins do século XIX e início do século XX, a sociedade se desenvolvia e um sistema político estava em ascensão. Apesar de não ser um sistema estável por sua própria natureza, a ideia de representação política, de escolha de governantes e parlamentares, era sedutora e trazia em si uma certa instabilidade.

A democracia, como Norberto Bobbio (1984, p.12) alega, está aberta, por sua natureza, a qualquer conteúdo que possa vir a surgir, “mas é ao mesmo tempo muito exigente ao solicitar o respeito às instituições, exatamente porque neste respeito estão apoiadas todas as vantagens do método e entre estas instituições estão os partidos políticos como os únicos sujeitos autorizados a funcionar como elos”.

Quando o autor fala em elos, que são a ligação entre a sociedade e o governo, as regras são fundamentais para o bom funcionamento da democracia. Houve limites na evolução da sociedade e no otimismo depositado no progresso. A insegurança, que é natural da democracia, sempre foi questionada por formas mais autoritárias de governo. Essa situação levou a um conturbado século XX, com guerras vencidas por aqueles que acreditaram na democracia.

Por fim, em meados do século XX, a democracia ganhou impulso. Sua expansão parecia não ter limites, sendo implementada em diversos países do mundo.

Mas o desenvolvimento humano nunca trouxe a certeza, sempre levou a mais alternativas, insegurança, instabilidades e ambiguidades. Na modernidade, havia a ilusão de que finalmente teríamos estabilidade, não há como negar que até determinado momento, isso de fato aconteceu. Porém, ao final do século XX, o Estado moderno, como disse o Zygmunt Bauman, “nasceu como uma força missionária, proselitista, de cruzada, empenhado em submeter as populações dominada a um exame completo de modo a transformá-las numa sociedade ordeira afiliada com os preceitos da razão” (Bauman, 1999). Esse Estado já não era mais capaz de responder aos anseios das pessoas, a ambiguidade aumentou gradativamente, espalhando-se para outras áreas da vida.

Poderíamos resistir à inconstância na política, mas sempre houve resistência à modernidade e seu ideário baseado na razão. Como disse Sérgio Abranches (2020, p. 15): “É claro que a instabilidade e a mutabilidade desses tempos de mudança profunda, marcados por transformações vertiginosas, em grande volume, em tudo o que fazemos, em todos os recantos de nossa vida, produzem pessoas instáveis e relações fluídas”.

Entretanto, a busca pela segurança sempre está presente no ser humano, por mais irreal que seja.

Durante um tempo as aparências foram mantidas; afinal, o desenvolvimento econômico e social geraram uma aparente estabilidade no trabalho, na vida pessoal e de certa forma, na família. Sabíamos que, ao escolher uma profissão ou um curso universitário, o futuro estaria dentro de determinados trilhos.

Com o advento da chamada “modernidade líquida”, proposta por Zygmunt Bauman, essa situação começou a ficar mais confusa. Tínhamos uma breve noção de que algo poderia estar diferente; a realidade não era mais tão simples. Havia nuances que a tornavam cada vez mais complexa, seriam “tempos líquidos” conforme Abranches, um momento de transição no qual não sabemos o que virá. Temos apenas uma vaga noção de onde viemos e a certeza de que nada permanecerá como está. “O imprevisto está se tornando o novo normal. A ideia de equilíbrio é cada vez mais ilusória” (Abranches, 2020, p.19-20). Essa situação torna as pessoas mais ansiosas e inseguras.

Todas as áreas que eram consideradas estáveis começaram a ser questionadas e a se tornarem ambíguas. O trabalho, a profissão escolhida, poderia sofrer mudanças ou nem mesmo existir em poucos anos. O próprio conceito de família foi-se ampliando e se modificando; hoje, a diversidade de formas de família é uma realidade.

Atualmente, ao escolher um curso universitário ou uma profissão, já não se tem a certeza de que esse curso ou profissão existirá em alguns anos. As mudanças rápidas na tecnologia aumentam a insegurança entre as pessoas. Perdem-se as certezas sobre o futuro, sobre os estudos, sobre si mesmo.

Anteriormente, as pessoas viviam sua vida e se desenvolviam por mais que houvesse instabilidade na política, o que é da natureza de qualquer democracia. Os governos e maiorias parlamentares poderiam sofrer alterações a qualquer momento, mas a vida continuava para os cidadãos.

A perda de referencial na realidade atingiu a democracia em cheio. O desenvolvimento tecnológico acelerou essa perda ao propiciar uma verdadeira Tsunami de informações, tão rápidas quanto intensas. As pessoas têm dificuldade em verificar a veracidade das informações, suas fontes e sua confiabilidade. Somos afogados pelo excesso de informação e pelos algoritmos que, em vez de auxiliar, acabam ajudando a propagar notícias falsas e amplificar o medo na sociedade.

Como bem pode ser visto no artigo de Guilherme Bertoncello Honório e Sérgio Luis Versolato de Abreu, sobre Algoritmos e Estado Democrático de Direito:

Com a crescente velocidade dos sistemas computacionais e das conexões de rede, a palavra de ordem na sociedade pós-moderna se resume em efemeridade, o que dificulta sobremaneira a assimilação humana diante da profusão de informações que a internet propicia aos usuários, além de restringir uma checagem mais pormenorizada. Desta forma, o conceito denominado como pós-verdade eclodiu de forma avassaladora com o avanço das redes sociais, onde a disputa entre narrativas tem como mote o maior número de visualizações, em detrimento se o fato é verossímil ou não (Honório; Abreu, 2024 p.129).

A democracia encontra-se em crise. O conjunto da insegurança atingiu diversas áreas da vida, o que levou à ampliação do medo, e este, por sua vez, ao aumento da raiva, resultando em busca desesperada por segurança, por algo certo e firme.

Essa situação criou um paradoxo de aversão à modernidade, em que a própria modernidade líquida apenas aprofundou o medo:

[...] viam na modernidade a ascensão de uma idade sombria na qual a democracia e comunismo resultavam de um desprezo generalizado pelo passado e de uma fé proporcional no futuro; na qual a política focava a economia, a população escurecia devido à migração do Sul para o Norte e o feminismo e o secularismo forjavam uma cultura que celebrava o hedonismo sexual e a desconsideração caótica por qualquer tipo de limite (Teitelbaum, 2020, p.24)

O efeito colateral disso passou a alimentar o extremismo político, que via a democracia apenas como meio de chegada ao poder, meio este que poderia ser descartado conforme se consolidasse. Os atuais exemplos desta situação são Putin na Rússia, Erdogan na Turquia, Orbán na Hungria, entre outros.

Neste contexto, os sinais estavam evidentes: a ilusão de soluções rápidas e simples foi o ideal pregado por extremistas políticos e fanáticos religiosos. Os sinais dessa situação serão verificados no próximo tópico, ao se analisar os indícios descritos por Adam Przeworski.

Sinais da fragilidade da democracia ou efeitos da modernidade líquida

Alguns autores fazem referência à crise da democracia. No caso de Adam Przeworski, ele aponta a existência de alguns sinais desse fato. Esses sinais se relacionam com o que ficou conhecido como modernidade líquida ou podem ser entendidos como consequências do atual momento histórico. O autor acima menciona três tópicos:

- 1) o rápido desgaste dos sistemas partidários tradicionais;
- 2) o avanço de partidos e atitudes xenofóbicas, racistas e nacionalistas; e
- 3) o declínio no apoio à democracia em pesquisas de opinião pública (Przeworski, 2020, p.111)

O autor aponta estes como sinais de que a democracia se encontra em crise. Mas seriam realmente sinais ou apenas consequência das mudanças ocorridas na modernidade? Ou seriam efeitos da falta de respostas dos partidos às novas situações criadas pela velocidade do desenvolvimento tecnológico, pelo fim da certeza, da segurança e pela ausência de respostas coerentes para problemas surgidos?

É importante salientar que o livro escrito em 2020, apresenta o aumento do número de partidos, assim como o desgaste dos partidos tradicionais.

Há tentativa de entender o que está acontecendo no presente como uma crise ou uma nova forma de se fazer democracia, “mas no momento tudo o que vemos é que o velho sistema partidário, enrijecido por mais de 75 anos está desabando, e que nenhum modelo estável se cristalizou ainda.” (Przeworski, 2020, p.114)

O que pode estar acontecendo com os partidos talvez seja uma confluência de fatores, amplificada pela falta de respostas efetivas dos próprios partidos tradicionais ao aumento da insegurança, da incerteza e da instabilidade, ou, em outras palavras, pela ausência de respostas às características de um mundo líquido.

O segundo sinal apontado pelo autor é o avanço de partidos com atitudes xenofóbicas, racistas e nacionalistas. Adam Przeworski aponta como uma tendência um aumento desse tipo de partidos. A situação se torna clara ao se analisarem os resultados das eleições: “partidos tradicionais perderam terreno entre eleitores potenciais,

enquanto o apoio à direita radical aumentou gradualmente.” (Przeworski, 2020, p. 119).

Nesse ponto, Przeworski alega que as opiniões políticas tornaram-se mais polarizadas que os próprios eleitores, deslocando-se em direção aos extremos.

Há, ainda, um ponto que Zygmunt Bauman destaca como sendo um efeito da própria Modernidade Líquida. O ambiente de insegurança e incerteza, aumenta o medo dos cidadãos, gerando sofrimento que nasce “do abismo não transposto e aparentemente intransponível entre o destino do indivíduo de jure e do indivíduo de facto, são os sintomas e às vezes fatores causais da desordem social específica da condição de modernidade líquida” (Bauman, 2001, p. 250).

O que gera uma frustração na sociedade foi amplificado por outro efeito da atualidade: o avanço rápido e aparentemente desordenado da tecnologia, que, através das mídias sociais, propagou opiniões, versões da realidade, mentiras, *fakenews* e o que mais se possa imaginar em uma velocidade e alcance jamais imaginados pelos partidos tradicionais.

Na realidade, não há respostas simples para um mundo cada vez mais diverso, complexo e plural. Tal situação apenas gerou um ambiente propício para que extremistas e radicais plantassem suas sementes. Os partidos tradicionais não conseguiram responder na velocidade e na proporção necessária para se contrapor aos extremistas e radicais. Estes, por sua vez, apresentaram uma mensagem simples, ilusória e marcada de contradições. São extremamente eficazes na ilusão de prometer resolver a instabilidade, a insegurança e a imprevisibilidade, na medida em que dividem o mundo entre amigo e inimigo.

A visão distorcida do mundo, que o divide em amigo e inimigo, renasce e se faz presente. Diversos políticos e partidos políticos divulgam e propagam este tipo de visão, alimentando a intolerância e encontrando eco no populismo, no extremismo nacionalista ou religioso. Uma visão binária, que distorce o entendimento da realidade, é uma visão limitada, que se propaga pela sociedade. Este modo de ver as coisas gera intransigência e intolerância, também podendo levar à violência (Abreu; Santano, 2022, p.10)

Um dos efeitos do mundo líquido foi a busca dos eleitores por qualquer um que pudesse saber o caminho. A busca da ilusão de segurança e certeza abriu as portas da política para o extremismo político, que visa apenas oferecer a aparência de estabilidade.

Nesse patamar, chega-se ao terceiro sinal apontado pelo autor: o declínio do apoio às democracias. Essa situação, segundo o próprio autor, não deve gerar estresse, pois as pesquisas refletem momentos: “apesar de todas as variações no apoio à democracia demonstradas por pesquisas em diferentes países desenvolvidos nos últimos 35 anos, o regime não entrou em colapso em nenhum deles.” (Przeworski, 2020 p.130)

A partir deste ponto, o autor vai em busca de possíveis causas, do que leva as pessoas a votar na chamada direita radical ou extremistas, tanto de direita quanto de esquerda. Há um ponto de contato nessa busca com aquilo que Zygmunt Bauman (2008, p. 8) chama de medo líquido: “o medo é um sentimento conhecido de toda criatura viva”, percebe-se que há um uso político do medo gerado pelo próprio momento histórico.

O medo passa a ser usado como método de arregimentação de uma camada considerável da população. Nesse caso pode-se dizer que o diferente, o estrangeiro e o imigrante geram insegurança, e isto é amplificado pelo uso das mídias sociais. O medo amplificado é uma das causas da crise da racionalidade; é nele que os extremistas extraem suas forças e seus quadros mais radicais. Pessoas movidas pela paixão e pelo medo tendem a ser sensíveis a qualquer um que aponte um caminho, por mais irracional e irreal que ele seja. O que passa a valer é a convicção com que se transmite uma ideia, e não se a ideia é lógica, racional ou realizável.

Há um ponto importante colocado pelo autor, que faz uma distinção entre as crises das democracias anteriores e as atuais, “os partidos ‘antissistema’ de hoje não são antidemocráticos” (Przeworski, 2020 p.161). Isto é, eles se utilizam da democracia para minar a própria democracia.

Até o momento observamos um quadro geral em que se ambienta o atual momento de instabilidade e crise da democracia. Também foram analisados os sinais apresentados por Adam Przeworski e um paralelo dos efeitos da modernidade líquida de Zygmunt Bauman. Essa situação utiliza o medo como método, mas o amplifica com o

uso sistemático do que conhecemos como “*fakenews*”. Este ponto será abordado no próximo capítulo.

Fake news como método

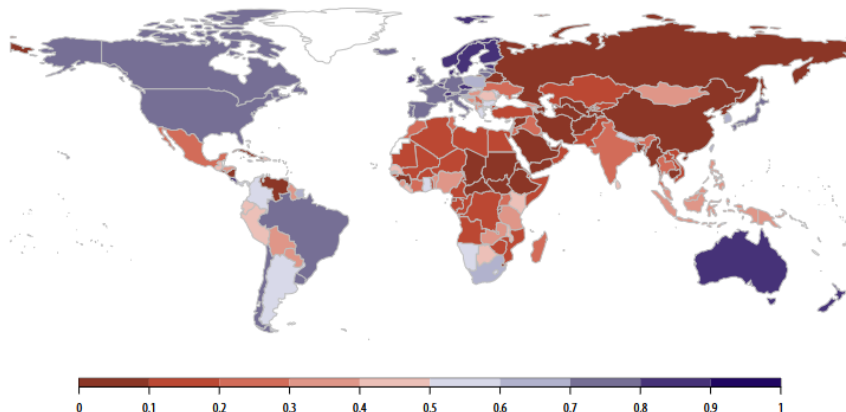
Quando se fala em desinformação ou *fakenews*, alguns argumentam que isso está dentro das regras do jogo em uma democracia. Está claro para todos que liberdade de expressão e liberdade de informação fazem parte de nosso sistema constitucional.

Mas há um ponto que precisa ser levado em consideração, por mais que a própria desinformação seja colocada de forma a obscurecer “o pensamento; nos coloca no círculo vicioso do engano; sequestra a razão. A dificuldade de discernir o real do irreal e a desconfiança prejudicam nossa capacidade de formar opinião e de nos manifestar no espaço público” (Toffoli, 2025, p.79).

A desinformação é utilizada pelos extremistas, como método, em dois momentos: o primeiro, como forma de chegar ao poder; o segundo, como método para se manter no poder. No primeiro caso, a desinformação utiliza a *fakenews* de forma sistemática, com o objetivo de provocar medo, destruir reputações e enfraquecer Instituições. Em diversos países em que prevalece a democracia, os “extremistas” não conseguiram chegar ao poder sem usar a *fakenews* ou desinformação como método. Neste caso, temos o Brasil, a Alemanha, a Espanha, Portugal, entre outros.

Gráfico 1 - Estado da democracia liberal em 2024

FIGURE 1. STATE OF LIBERAL DEMOCRACY (LDI), 2024



Fonte: Relatório V-Dem (2025).

É possível observar, nos países acima, que quanto mais azul, mais democráticos eles são. Neste contexto, pode-se verificar que, nos lugares em que a autocracia está mais consolidada ou em vias de se consolidar, a fakenews ou desinformação mais utilizada pelos autocratas é do segundo caso.

No segundo caso temos um exemplo mais recente, a Turquia (Folha de São Paulo, 2025, on-line), que prendeu o prefeito de Istambul, principal candidato rival do atual presidente Erdogan, em uma tentativa de silenciar e retirar a possibilidade de uma eleição livre.

O mesmo aconteceu no caso da Venezuela (Folha de São Paulo, 2024, on-line), quando o governo enfraqueceu a oposição, retirando candidatos e ameaçando opositores.

Esses fatos são comuns em autocracias mais consolidadas, como Rússia, Nicarágua e El Salvador.

Pode-se perceber que a utilização da fakenews como método de enfraquecimento das instituições e propagação de medo ocorre entre democracias liberais ou democracias eleitorais.

Pode-se dizer sobre os autocratas que eles não temem a verdade, mas, “a ignoram e inventam teorias da conspiração e fakenews, utilizando-as para distorcer a liberdade de expressão contra o próprio sistema democrático” (Abreu, 2024, p.42). Este é o uso do método que se aproveita da própria democracia e do Estado de Direito que “são condições de possibilidade das liberdades” (Fachin, 2025 p.71). A grande questão colocada é até que ponto se deve permitir o abuso de um direito para minar o próprio direito.

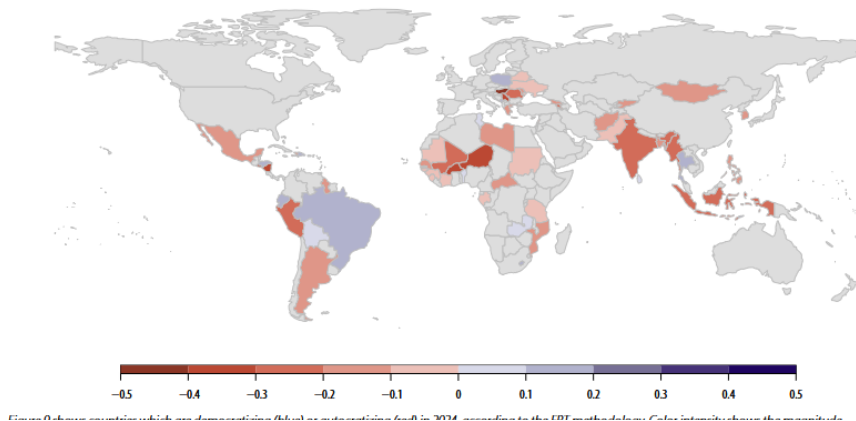
É preciso concordar com o autor do texto que este desafio é o maior já enfrentado pelas democracias neste momento histórico, afinal, “se o direito fundamental à democracia não for preservado, danos irreparáveis haverá ao espaço institucional legítimo às liberdades de expressão, imprensa e informação, dela corolários indissociáveis.” (Fachin, 2025, p.71).

Para fazer este debate, há necessidade de chamar a atenção para as mídias sociais, para o poder que os algoritmos possuem de destruir ou ajudar a conservar a própria democracia. É preciso distinguir um ponto fundamental: a liberdade de expressão não pode ser usada de forma irresponsável, de maneira a destruir a própria democracia.

Abaixo, é possível verificar a dificuldade em que nos encontramos atualmente: mais países estão caminhando em direção à autocracia do que a democracia.

Gráfico 2 - Países que se democratizaram versus países que se autocratizaram em 2024

FIGURE 9. COUNTRIES DEMOCRATIZING VS. AUTOCRATIZING, ONGOING IN 2024



Fonte: Relatório V-Dem (2025).

Durante este percurso, antes da consolidação de uma autocracia, ainda é possível reverter o quadro. Há vários contextos, na atualidade, que favorecem a propagação de *fakenews*, desde os algoritmos utilizados pelas mídias sociais que privilegiam a movimentação na rede e o conflito, em detrimento dos valores propagados pela democracia.

Mas não há como ignorar a importância de se manter firme na defesa da democracia e das instituições. No próximo tópico, afunilando o debate, chegamos ao ponto do que fazer frente a esta realidade: quais os caminhos para combater a desinformação e, principalmente, o uso da *fakenews* como método. O projeto “Parlamento Jovem”, analisado, pode servir a este fim. Há possibilidade de desenvolvimento nesse sentido, são perguntas que passaremos a responder no próximo tópico.

Justiça Eleitoral, educação para a democracia e o “Projeto Parlamento Jovem”

A saída para o combate às *fakenews* é complexa e envolve um compromisso de toda a sociedade. Atualmente, na Escola Judiciária Eleitoral do Paraná, do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, há um projeto que poderia ser ampliado para ajudar a fortalecer não só a democracia, mas também conceitos básicos que podem preparar as futuras gerações para enfrentar o desafio da *fakenews*. O projeto “Parlamento Jovem”, como diz na própria página da Escola Judiciária Eleitoral do Paraná,

O projeto busca proporcionar aos jovens uma vivência prática do processo eleitoral e do funcionamento dos poderes do Estado, com ênfase no Poder Legislativo. Dessa forma, os participantes não apenas compreendem o papel das eleições, mas também aprendem sobre o impacto da política em suas comunidades (Escola Judiciária Eleitoral do Paraná, 2025, on-line).

É interessante o contexto apresentado, mas há necessidade de verificar novas possibilidades para o projeto.

Alistamento eleitoral: inscrição como eleitor;

Filiação partidária: adesão a um partido político fictício;

Convenção partidária: escolha dos candidatos dentro dos partidos;

Registro de candidatura: formalização da candidatura do estudante;

Campanha eleitoral: aprendizado sobre a importância da campanha e das regras éticas da disputa eleitoral;

Eleições: realização da votação na escola, utilizando urnas eletrônicas e contando com o apoio de mesários (estudantes), títulos fictícios e toda a estrutura de uma eleição oficial;

Diplomação: cerimônia oficial conduzida pelo TRE-PR, com apoio das secretarias de educação e envolvimento da comunidade escolar (Escola Judiciária Eleitoral do Paraná, 2025, on-line)

Analisando o projeto sob a perspectiva de quem o realizou em 2025, a Escola Judiciária Eleitoral do Paraná, em parceria com a Secretaria Estadual de Educação do Paraná, realizou eleições de vereadores mirins, com a participação de 68 zonas eleitorais, adesão de 64 municípios do Estado e 107 escolas públicas. Foi um dos maiores projetos já implementados na Justiça Eleitoral em relação à participação do jovem.

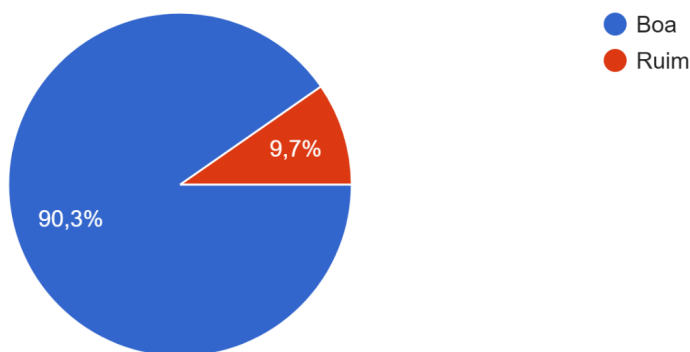
Neste ponto, foi realizada uma pesquisa com as zonas eleitorais encarregadas de aplicar esse projeto junto às escolas estaduais. Cabe analisar os dados da pesquisa respondida por aqueles que trabalharam na efetivação do projeto. Aproximadamente metade das zonas eleitorais envolvidas responderam à pesquisa e 90,3% delas consideraram a ideia do projeto boa. O que isto pode vir a indicar sobre o projeto?

É importante considerar a possibilidade de o projeto englobar o que é apresentado por Robert Dahl e pelo Instituto IDEA, no que consideram fundamental para o desenvolvimento da própria democracia. O Gráfico 3, abaixo, apresenta o resultado da pesquisa realizada junto às zonas eleitorais sobre a importância do projeto Parlamento Jovem.

Gráfico 3 - Definição da importância do projeto, a partir de pesquisa realizada entre os dias 07/05/2025 à 09/05/2025.

Como descreveria a ideia do projeto?

31 respostas



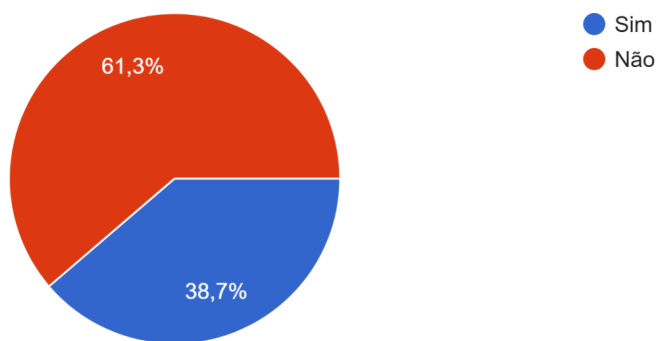
Fonte: Autoria própria (2025).

A partir deste ponto, foi elaborado um questionário para verificar se os cartórios realizaram alguma reunião com os estudantes sobre o projeto desenvolvido, e 61,3% responderam que não realizaram a reunião, situação descrita no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Realização ou não da reunião com estudantes, a partir de pesquisa realizada entre os dias 07/05/2025 e 09/05/2025.

Foi realizada reunião com os estudantes na Escola sobre o Projeto

31 respostas



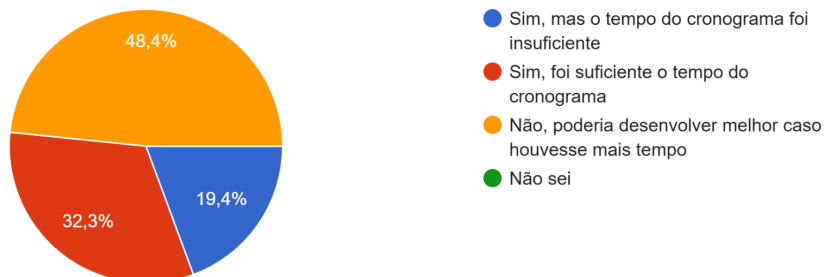
Fonte: Autoria própria (2025).

No Gráfico 5, aprofunda-se a análise dos motivos que podem ter levado a essa situação. O gráfico teve como objetivo verificar se, apesar de os participantes entenderem que o projeto era válido (Gráfico 3), havia dificuldades para desenvolvê-lo.

Gráfico 5 - Cronograma e realização do projeto, a partir de pesquisa realizada entre os dias 07/05/2025 e 09/05/2025.

O projeto foi realizado dentro de suas expectativas?

31 respostas

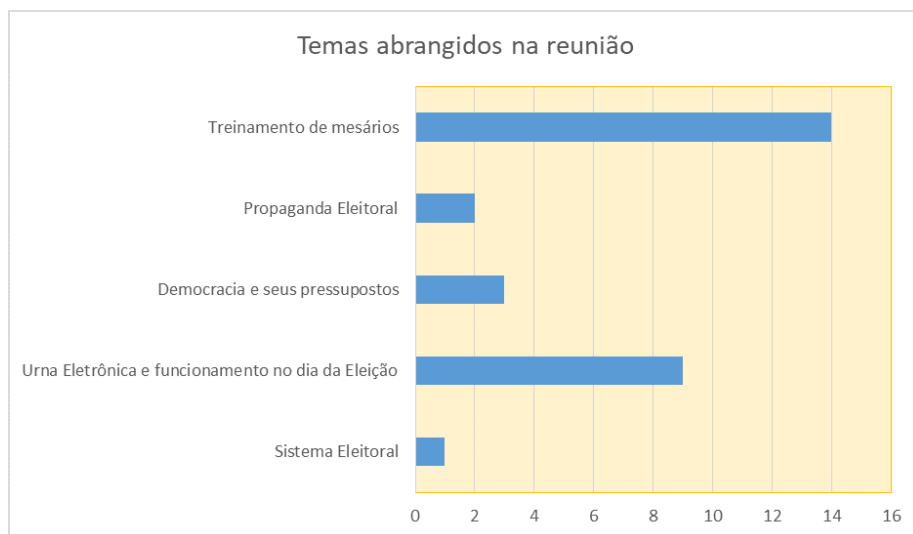


Fonte: Autoria própria (2025).

Pode-se notar que apenas 32,3% consideram o cronograma suficiente para a realização, ao passo que 67,8% o avaliaram como insuficiente ou apontaram que poderiam ter desenvolvido melhor o projeto caso houvesse mais tempo para a realização. Essa resposta tem relação direta com o Gráfico 4, pois o tempo insuficiente prejudicou parte fundamental do projeto.

Com o desenvolvimento prejudicado, foi perguntado quais temas foram desenvolvidos com os estudantes. Houve também perguntas nas quais era possível marcar mais de uma opção, permitindo que os respondentes descrevessem quais temas foram abordados nas reuniões.

Gráfico 6 - Temas abrangidos, a partir de pesquisa realizada entre os dias 07/05/2025 à 09/05/2025.



Fonte: Autoria própria (2025).

A resposta de múltipla escolha visava compreender os temas abrangidos. Percebeu-se que o tempo de desenvolvimento do projeto impactou diretamente a escolha desses temas. O treinamento de mesários e funcionamento da urna eletrônica foram os assuntos que predominaram, deixando outros, como o fortalecimento da democracia, fora do foco das reuniões.

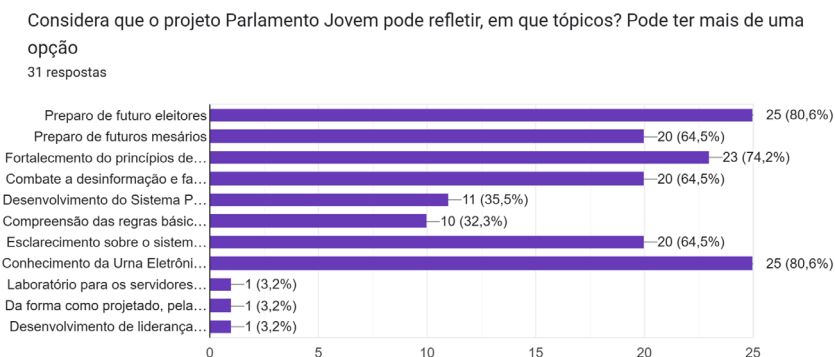
Ao analisar as fases colocadas no projeto, percebe-se que é preciso ampliar o foco, pois, como afirma Robert Dahl, a democracia vai além do simples ato de votar e participar de um processo eleitoral:

As liberdades liberais clássicas que são uma parte da definição de contestação pública e de participação: oportunidades de exercer oposição ao governo, formar organizações políticas, manifestar-se sobre questões políticas sem temer represálias governamentais, ler e ouvir opiniões alternativas, votar secretamente em eleições em que candidatos de diferentes partidos disputam votos e depois das quais os candidatos derrotados entregam pacificamente os cargos ocupados aos vencedores (Dahl, 2015, p.41).

A democracia tende a se fortalecer quando seus pressupostos e fundamentos são conhecidos e praticados, e a experiência pode favorecer muito essa situação. No gráfico a seguir, percebe-se que mesmo com a possibilidade de escolher mais de uma opção, o fortalecimento dos princípios democráticos figura entre os mais citados.

Os tópicos apresentados foram: preparo de futuros eleitores; preparo de futuros mesários; fortalecimento dos princípios democráticos; combate à desinformação e às fakenews; desenvolvimento do sistema partidário; compreensão das regras básicas da propaganda eleitoral; esclarecimento sobre o sistema eleitoral brasileiro; e conhecimento da urna eletrônica.

Gráfico 7 - Considera que o projeto Parlamento Jovem pode refletir, em que tópicos, a partir de pesquisa realizada entre os dias 07/05/2025 à 09/05/2025.



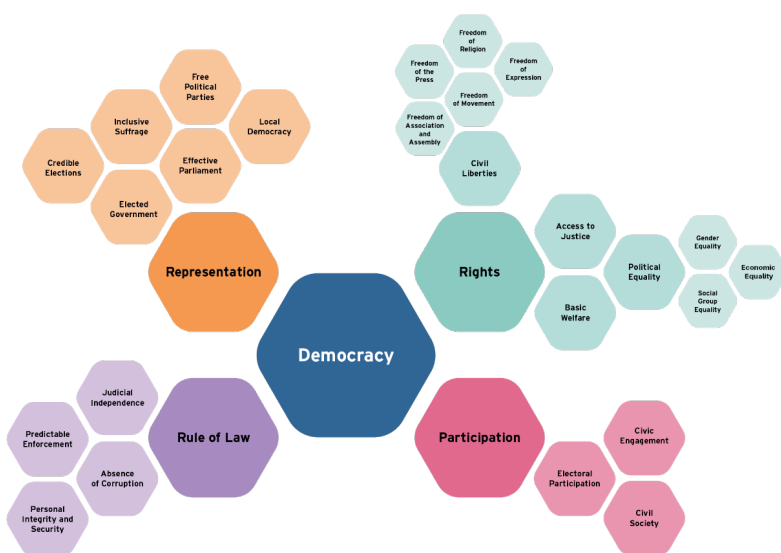
Fonte: Autoria própria (2025).

A validade do projeto vai além do conhecimento da urna ou preparo de futuros eleitores. As respostas demonstram que o projeto pode ser usado não apenas para o fortalecimento dos princípios democráticos, mas também para abranger o combate à desinformação e às *fakenews*.

Há valores fundamentais no Estado Democrático de Direito que podem ser aprofundados nesse processo, algo que pode estar implícito, mas que merece ser reforçado, como a tolerância, o respeito a opiniões divergentes, a capacidade de saber perder e saber ganhar uma eleição, e, principalmente, a compreensão de que um adversário político não é um inimigo. O mais importante é o respeito às regras do jogo democrático.

Afinal, um projeto nesses termos reforçaria a democracia e criaria um ambiente propício para o desenvolvimento dos futuros cidadãos. Nesse sentido, o projeto tem a possibilidade de contemplar, além dos pontos apresentados por Robert Dahl sobre democracia, também os índices do Instituto Internacional IDEA, que busca medir o Estado Global da Democracia (GSoD). Esse projeto, lançado em 2016, tem como finalidade avaliar o estado e a qualidade da democracia em 173 países em todo o mundo (IDEA, 2024).

Gráfico 8 – Requisitos considerados pelo IDEA como necessários à democracia.



A estrutura se baseia em quatro grandes categorias: representação, direitos, regras legais e participação. O projeto Parlamento Jovem, desde que aplicado com tempo suficiente, pode desenvolver todos esses aspectos considerados fundamentais pelo IDEA, além de proporcionar um aprofundamento das liberdades liberais clássicas, como as descritas por Robert Dahl. O projeto também pode proporcionar a experiência de contestação pública e o direito de participação, experiências fundamentais para o exercício de outros direitos em uma democracia.

Os estudantes poderão desenvolver o princípio de controle popular sobre os vereadores-mirins eleitos e de igualdade política, uma vez que sua opinião será respeitada pelos candidatos e, posteriormente, pelos eleitos.

As eleições ocorrem na maioria dos países; entretanto, eleições democráticas necessitam de certos requisitos e pressupostos para a sua efetivação. O projeto Parlamento Jovem poderia ser um instrumento para o desenvolvimento da maturidade democrática, através da exercitação não apenas do sistema eleitoral, mas também dos princípios básicos da democracia, situação que abrange não apenas os requisitos descritos por Robert Dahl, mas também a vivência da estrutura descrita no Gráfico 8.

Considerações finais

Considerando o que foi apresentado neste artigo, partindo de um contexto histórico sobre o atual momento da modernidade, pode-se concluir que a utilização das fakenews nas democracias possui muito mais do que algo inocente. Há uma malícia e um projeto por trás da estrutura de montagem e propagação das fakenews. As democracias Liberais estão tentando conter o prejuízo e, até mesmo, reagir a esse movimento que se aproveita das brechas da democracia para corroer a própria democracia. Nos últimos anos, a União Europeia, o Reino Unido e o Canadá já aprovaram legislação para minimizar o impacto das fakenews e limitar o discurso de ódio.

O Tribunal Superior Eleitoral, há alguns anos, tem tomado a iniciativa de buscar a cooperação das mídias sociais, além da criação de uma página “Fato ou Boato”, que integra o Programa de Enfrentamento à Desinformação. Assim como o TRE-PR, que,

através da Central de Combate à Desinformação, criou o chamado “Gralha Confere”.

Há anos existe uma busca e uma corrida contra o tempo, pois o prejuízo causado pelas fakenews às democracias é visível. Após analisar o projeto “Parlamento Jovem” da EJE-PR e compreender a importância educacional para o desenvolvimento de futuros democratas, não apenas simples eleitores e mesários, constata-se a necessidade de melhorar a implementação do projeto, garantindo qualidade tanto na preparação quanto nos temas a serem abrangidos, de forma a ser mais um forte instrumento no combate às fakenews.

O Gráfico 3 apresentado mostra que há uma grande expectativa em relação ao projeto, assim como no Gráfico 7 evidencia o potencial latente que o projeto pode vir a responder.

Este artigo apenas iniciou a análise a partir de alguns pressupostos e de uma pesquisa realizada com as zonas eleitorais participantes do projeto. Foi analisada apenas a possibilidade de o projeto desempenhar um papel importante na formação de futuros cidadãos. O projeto pode abranger aspectos relacionados ao respeito às regras do jogo eleitoral, ao direito de participar, ao direito de fazer oposição, bem como ao direito de ter as suas opiniões respeitadas durante o processo eleitoral e após este processo. O projeto pode trazer benefícios duradouros a todos os estudantes, e não apenas aos candidatos e mesários.

Existe a necessidade de discutir com os jovens os princípios básicos da democracia, o que caracteriza um país como democrático e qual a diferença entre eleição e democracia. Esses fatores podem ser a chave para o preparo de futuros democratas e criar um verdadeiro “anticorpo democrático” contra o vírus da fakenews.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. **O Tempo dos Governantes Incidentais**. São Paulo. Editora Companhia das Letras. 2020.
- ABREU, Sérgio Luis Versolato de; SANTANA, Ana Claudia. **Necessidade da superação da visão binária da política**. In Revista Paraná Eleitoral. Curitiba. V.11. n.2. p.1-20. 2022. Reproduzido da Revista Espaço Acadêmico, Maringá. n.231, p. 124-139. nov.dez 2021.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e Ambivalência**. Rio de Janeiro. Editora Zahar. 1999.
- _____. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro. Editora Zahar. 2001.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra. 1986.
- DAHL, Robert. **Poliarquia**. São Paulo. Editora Edusp. 2015.
- ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DO PARANÁ. **Parlamento Jovem**. Disponível em: <https://eje.tre-pr.jus.br/moodle/course/view.php?id=183>. Acesso em: 18 de maio de 2025.
- FOLHA DE SÃO PAULO, 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2025/03/turquia-prende-prefeito-de-istambul-principal-rival-de-erdogan-e-oposicao-fala-em-golpe.shtml>. Acesso em: 19 de maio de 2025.
- FOLHA DE SÃO PAULO, 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2024/03/maduro-encurrula-oposicao-e-deve-chegar-a-eleicoes-sem-ri-vais-de-peso.shtml>. Acesso em: 19 de maio de 2025.
- HONORIO, Guilherme Bertoncello; ABREU, Sérgio Luis Versolato de. **Algoritmos e Estado Democrático de Direito: Um equilíbrio indispensável**. In Revista Paraná Eleitoral. Curitiba. V.13. n.2. pág. 123-139. 2024.
- IDEA, 2025 <https://www.idea.int/democracytracker/country/brazil> Acessado em 30 de maio de 2025.

LÜHRMANN, A., & LINDBERG, S. I. (2019). *A third wave of autocratization is here: what is new about it?* *Democratization*, 26(7), 1095–1113. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>. Acesso em: 10 de maio de 2025.

PRZEWOSKI, Adam. *Crises da Democracia*. Editora Zahar. São Paulo. 2019.

TEITELBAUM, Benjamin R. *Guerra pela Eternidade*. O retorno do tradicionalismo e a ascensão da direita populista. Editora UNICAMP. Campinas. 2021.

V-DEM, 2025. Disponível em: https://www.v-dem.net/documents/60/V-dem-dr__2025_lowres.pdf. Acesso em: 30 de maio de 2025.

Justiça para as eleições: um olhar sobre a importância da Justiça Eleitoral brasileira

Elaine Berbete¹

RESUMO

Na visão de Robert Dahl, a democracia, enquanto sistema de governo, precisa ser defendida diuturnamente, do contrário ela pode ser atacada pelos mais diversos inimigos, principalmente o autoritarismo, o populismo, o extremismo. No presente estudo se busca demonstrar a necessidade real dessa proteção, através da criação de instituições fortes, transparentes e imparciais, para conduzir os processos eleitorais. Sob a ótica das principais teorias da governança eleitoral e seus conceitos, a partir dos estudos de Lehouq (2002) e Rafael López-Pintor (2000) se pretende despertar o leitor para o interesse, também nas instituições, que operacionalizam o processo eleitoral como um todo, a fim de permitir a manutenção do sistema democrático. Em uma rápida análise da situação do Brasil, quanto à sua governança eleitoral, procura-se demonstrar a importância da Justiça Eleitoral Brasileira, como o órgão de proteção e aprimoramento da democracia nacional. A Justiça Eleitoral Brasileira, oficialmente criada em 24 de fevereiro de 1932, através do Decreto nº 21.076/1932 merece ter sua existência celebrada e protegida a cada dia. O presente estudo procura apresentar uma breve explanação sobre o surgimento deste ramo da Justiça em nosso país, passando pelas primeiras eleições no Brasil, ainda Colônia, depois sob o período Imperial, chegando na República, com base nas obras de Victor Nunes Leal (1948), Walter Costa Porto (2000) e outros estudiosos do sistema eleitoral brasileiro. Ao final desta singela abordagem sobre a Justiça Eleitoral Brasileira, considerando especialmente suas funções administrativas e logísticas, reforçada por estudos sobre a governança eleitoral, se busca destacar sua importância, enquanto ramo do Poder Judiciário, como instituição imparcial, transparente, que garante a participação popular e a legitimidade do processo eleitoral e, por fim, se constitui na verdadeira guardiã da democracia brasileira.

Palavras-Chave: democracia; manutenção; governança; conceito; eleitoral; Justiça Eleitoral; histórico; Brasil.

ABSTRACT

In Robert Dahl's view, democracy, as a system of government, needs to be defended daily; otherwise it can be attacked by various enemies, especially authoritarianism,

¹ Especialista em Direito Contemporâneo, pela Escola da Magistratura do Paraná. Formação em Direito pela Unicesumar. Analista Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, desde 2007. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1009090498309882>

populism and extremism. This study seeks to demonstrate the real need for such protection through the creation of strong, transparent and impartial institutions to conduct electoral processes. From the perspective of the main theories of electoral governance and their concepts, based on the studies of Lehoucq (2002) and Rafael López-Pintor (2000), the aim is to draw the reader's attention to the importance of the institutions that operationalize the electoral process as a whole, in order to maintain the democratic system. In a quick analysis of Brazil's situation regarding its electoral governance, the study seeks to demonstrate the importance of the Brazilian Electoral Justice, as a body responsible for protecting and improving national democracy. The Brazilian Electoral Justice, officially created on February 24, 1932, through Decree N. 21.067/1932, deserves to have its existence celebrated and protected every day. This study aims to provide a brief explanation of the emergence of this branch of Justice in Brazil, covering the first elections in Brazil, still during the Colonial period, then under the Imperial period, and finally reaching the Republic, based on the works of Victor Nunes Leal (1948), Walter Costa Porto (2000) and other scholars of the Brazilian electoral system. At the end of this simple approach to Brazilian Electoral Justice, especially considering its administrative and logistical functions, reinforced by studies on electoral governance the aim is to highlight its importance as a branch of the Judiciary, as an impartial, transparent institution that guarantees popular participation and the legitimacy of the electoral process, and finally, constitutes the true guardian of Brazilian democracy.

Keywords: democracy; maintenance; governance; concept; electoral; Electoral Justice; history; Brazil.

Introdução

Instituir e manter a democracia é um desafio constante para muitas nações nos dias atuais. A forma como se buscam esses objetivos requer o aprimoramento contínuo dos instrumentos destinados à sua proteção.

Não basta definir regras específicas para implantação e consolidação da democracia; há que se falar também os órgãos executores destes normativos e regras.

Nos últimos anos, tem ganhado corpo um novo ramo de estudos, destinado a analisar e propor estratégias para consolidar a organização dos espaços cívicos de participação popular. Trata-se da crescente necessidade de estudar os chamados EMB, ou *electoral management bodies*, traduzidos por corpos de governança eleitoral.

Este ramo de estudos em matéria eleitoral busca apontar seus principais conceitos, destacar sua importância para a democracia contemporânea e evidenciar como essas análises podem contribuir para o aprimoramento dos sistemas eleitorais dos países, para melhorar a qualidade das democracias atuais.

Proteger a democracia exige instituições fortes, com autonomia e poderes para fazer valer a escolha popular, a igualdade das disputas e a alternância dos grupos no poder.

Nos primórdios da democracia, sua vulnerabilidade era grande. Protegê-la era tão importante quanto conquistá-la e quando imperava a carência de instituições fortes, reinavam também fraudes e arbitrariedades, conforme se verá a seguir.

Foi necessário dotar as instituições eleitorais de transparência, imparcialidade e segurança para que pudessem executar sua missão. Na atualidade, essa tarefa tem sido delegada aos corpos de governança eleitoral; porém, nem sempre foi assim.

A Democracia precisa mesmo de um guardião?

Os primórdios da democracia em Dahl

Muitas foram as limitações impostas aos povos, em geral, para sua participação nas decisões sobre os negócios públicos. Desde a Roma e Grécia antigas, registram-se impedimentos à participação popular, uma vez que nessas regiões apenas patrícios e aristocratas tinham o direito de participar, além de somente os homens possuírem esse direito — fato este que segundo Dahl “... também aconteceu em todas as democracias que apareceram depois, até o século XX” (Dahl, 2001).

Esta constatação, por si só, já seria preocupante; mais graves ainda foram as limitações impostas pela distância. O Império Romano tornou-se gigantesco e, mesmo as pessoas, às quais Roma concedeu cidadania, os que viviam no campo não tinham acesso às reuniões, seja pela distância, seja pelos custos de deslocamento, uma vez que eram realizadas na cidade antiga de Roma (Dahl, 2001).

E ainda que tenha sido uma democracia mais longeva que a democracia praticada em Atenas, por exemplo, a participação popular em Roma foi completamente extinta, atacada por “inquietação civil, pela militarização, pela guerra, pela corrupção e por um

decréscimo no espírito cívico que existira entre os cidadãos” (Dahl, 2001).

Veja quantos inimigos uma democracia pode ter. Inimigos de toda ordem, mas inimigos internos, em grande quantidade, podem minar as bases da participação popular e pavimentar o caminho para autocracias e ditaduras.

Segundo Dahl (2001), apesar de sua criatividade, não foram os romanos os inventores do sistema representativo. O problema da distância impulsionou o surgimento de uma nova maneira de estar presente às reuniões, através da participação por meio de representantes eleitos.

Em muitos lugares da Europa houve uma atmosfera favorável ao surgimento de governos com a participação de seus governados, fosse presencialmente ou por representação. É neste contexto que Dahl (2001) afirma ter nascido “...uma base para o surgimento da democracia”.

Mas ainda faltava alguma coisa. O autor discorre sobre aspectos interessantes quanto às dificuldades para se efetivar uma participação ativa do povo.

Primeiramente, havia uma imensa diferença entre o povo, em geral, com suas distintas necessidades e interesses: ricos e pobres, senhores e servos, homens e mulheres.

Depois, havia a falta de padrões democráticos mínimos. Segundo Dahl (2001): “Os parlamentos em si eram bastiões de privilégio...”, denunciando que, se houver igualdade na gênese da democracia, nessa fase de seu desenvolvimento isso já fora superado.

Uma terceira causa, para o lento desenvolvimento da democracia é apresentada como a falta de representatividade do povo. Não havia, então, uma representação real da coletividade, uma vez que somente aos homens livres era dado o direito de participar da vida política.

Por fim, Dahl (2001) oferece pistas para os dias atuais ao afirmar que a democracia ainda é um conceito pouco entendido e pouco difundido entre as pessoas, mas que “...com uma boa compreensão do que a democracia exige e a vontade para satisfazer essas exigências, podemos agir para preservar e levar adiante as ideias e os costumes democráticos”.

E com este apontamento, passa-se a seguir, ao estudo do que são os corpos de governança eleitoral, ou, na versão em inglês, *electoral management bodies*, também conhecidos pela sigla EMB.

A democracia e suas exigências

Conforme a lição de Lehoucq (2002), a maioria das democracias atuais, ao serem organizadas, levou em consideração aspectos como fixar os direitos de participação, de liberdade de expressão e de sufrágio em seus arranjos institucionais, deixando de lado, fatores igualmente importantes, como “a natureza da organização formal” (Lehoucq, 2002).

Para o estudioso, são os órgãos ou instituições encarregadas de organizar e resolver os conflitos da disputa eleitoral que definirão os elementos necessários para a consolidação do espaço democrático, como a natureza do sistema partidário, as políticas econômicas, as respostas dos governos aos anseios da comunidade, entre outros.

Neste contexto, observa-se que houve grande preocupação com a legislação e com todos os regramentos necessários para consolidação democrática, sem que houvesse um delineamento preciso dos órgãos ou autoridades responsáveis pela execução dessas normas.

Para os fins de consolidação democrática, é sabido que nem só de eleições vivem as democracias; contudo, a preparação regular dos pleitos eleitorais, em eleições livres e justas, é condição essencial para alcançar esse objetivo.

Assim, há que se questionar: quem organizará o cadastro dos votantes? Quem definirá os locais de votação? Quem cadastrará os candidatos? Quem resolverá os conflitos entre os concorrentes? Como será aferida a imparcialidade e a transparência dessa instituição?

Como assevera Borba (2016) sobre as exigências da democracia vão além das eleições: requerem que o direito de votar seja garantido e estimulado, que as escolhas sejam livres e respeitadas quando emitidas nas urnas e que as regras da competição sejam fiscalizadas e cumpridas, além de que o resultado não seja previamente conhecido.

Por essas e inúmeras outras exigências que a manutenção de uma democracia requer, as eleições devem ter sua governança definida de

modo a garantir a imparcialidade, a transparência e a participação livre e ampla de toda a sociedade.

O que são, afinal, os EMB's?

Os órgãos, instituições ou corpos de organização das eleições recebem diversos nomes, conforme o país analisado, podendo ser encontrados sob a forma de comissão eleitoral, departamento eleitoral, conselho ou junta eleitoral, entre outras denominações.

Neste trabalho, será utilizado o termo *electoral management bodies*, podendo ser livremente traduzido por corpos de governança eleitoral (CATT *et al.*, 2014).

Dentre as diversas definições encontradas na literatura, a de Catt *et al.*, 2014, traz o seguinte:

Um EMB é uma organização ou órgão que tem o único propósito e é legalmente responsável por gerenciar alguns ou todos os elementos essenciais para a condução de eleições e instrumentos de democracia direta – como referendos, iniciativas de cidadãos e votos de revogação – estes fizerem parte da estrutura legal. Esses elementos essenciais (ou centrais) incluem: a) determinar quem é elegível para votar; b) receber e validar as indicações dos participantes eleitorais (para eleições, partidos políticos e/ou candidatos); c) realização de pesquisas eleitorais; d) contagem dos votos; e) tabulação dos votos.

Nos diversos países, em que são realizadas eleições periódicas, são encontrados órgãos ou comissões encarregados dessas atividades. No Chile, por exemplo, existe o Tribunal de Certificação de Eleições, fundado em 1925; no Uruguai, a Corte Eleitoral, fundado em 1924; e na Costa Rica, o Supremo Tribunal Eleitoral, de 1932 — todos exemplos de corpos de governança eleitoral. Soma-se eles o Instituto Nacional Eleitoral do México, responsável, em seu país, pela organização das eleições (Lehoucq, 2002).

Quer sejam instituições com atribuição exclusiva, quer façam parte de outras instituições de Estado, ou mesmo contem com colaboração privada (partidos, sociedade civil, etc.) são considerados órgãos eleitorais ou de governança eleitoral.

Ainda sobre as funções dos diversos órgãos eleitorais, muito destacada nas pesquisas sobre o tema é a visão de López-Pintor (2000):

[...] os órgãos eleitorais atendem a dois propósitos principais. Seu papel mais visível é organizar e administrar eleições, desde o registro eleitoral até a contagem dos votos e o anúncio dos resultados. Um propósito de longo prazo, menos visível, é promover a construção de confiança entre os partidos concorrentes e a confiança entre o público e o governo: “Embora eleições e democracia não sejam sinônimos, as eleições continuam sendo fundamentais, não apenas para a instalação de governos democráticos, mas como um requisito necessário para uma consolidação democrática mais ampla” (Bratton, 1998, p. 52).

Neste ponto, começa-se a visualizar a imperiosa necessidade de que os órgãos eleitorais existam e sejam revestidos de garantias que lhes permitam agir com total imparcialidade, uma vez que sua atividade se estende para além das funções executivas, a fim de alcançar a confiança da população nas atividades de organização, preparação, controle e entrega dos resultados eleitorais e, como diz Azevedo (2015), assegurar uma “transição pacífica entre os governantes”.

López-Pintor (2000) afirma, sobre esta questão, que: “A ausência de agências imparciais pode até transformar falhas processuais em crises constitucionais e políticas que ameaçam a estabilidade do corpo político”.

O autor afirma que a evolução desses organismos eleitorais não pode ser dissociada do processo de afirmação democrática, nos países que empreenderam esta mudança e que o desenvolvimento dos órgãos eleitorais recebe inúmeras influências das experiências democráticas, da cultura, das tradições e da situação econômica dos Estados nacionais.

Outros autores destacam a importância que os corpos de governança eleitoral desempenham para uma governança efetiva. Mozaffar e Schedler (2002, *apud* Marchetti, 2008) explicitam que a governança eleitoral se compõe de diversos regramentos nos quais se realizam o voto e a competição eleitoral, operando em três níveis o da formulação das regras, da aplicação das regras e da adjudicação das regras.

Azevedo (2015) também assevera que “[...] boa governança eleitoral não garante boa eleição, porém, não se cogita a existência de eleição sem a presença de governança eleitoral adequada, pois esta tende a conduzir à estabilidade das relações políticas”.

E prossegue, confirmando a importância da existência dos organismos de governança eleitoral para a estabilização democrática dos países, pois comumente se observa a utilização de organizações internacionais, como a OEA – Organização dos Estados Americanos, na realização de eleições, quando não há, no país, uma entidade plenamente capaz e independente para levar a cabo o pleito eleitoral.

A Teoria Clássica, da Governança Eleitoral, como apresentada por Lehoucq (2002), tem sido amplamente utilizada nas democracias industriais avançadas. Para essa teoria, a divisão da governança eleitoral se dá entre os Poderes Executivo, encarregado da organização e da logística, e o Poder Legislativo, responsável por homologar os resultados eleitorais, sempre com fiscalização mútua.

Neste contexto, afirma Lehoucq (2002), enquanto houver competição partidária, a organização das eleições, a contagem dos votos e a homologação dos resultados funcionam bem, desde que cada Poder cumpra sua parte com transparência e responsabilidade. Porém, na hipótese de haver um governo de partido único, dominando ambos os Poderes, esta teoria pode não funcionar tão bem.

O autor argumenta ainda que, nas democracias da América Latina, recém-saídas de governos autocráticos, também chamadas de democracias de terceira onda, optou-se por criar órgãos externos, independentes e com assento constitucional, como forma de resolver os conflitos partidários, sendo esse direcionamento de grande contribuição para o desenvolvimento do conceito de governança eleitoral e suas “profundas implicações para a democratização” no contexto atual (Lehoucq, 2002).

O autor prossegue sua análise da Teoria Clássica apresentando hipóteses de execução de fraudes nas eleições, principalmente pelo poder encarregado da organização das eleições, principalmente o Poder Executivo, como, por exemplo o preenchimento de cargos públicos com seguidores, a distribuição de contratos estatais a apoiadores, o aumento dos gastos públicos às vésperas das eleições ou até mesmo a manipulação do cadastro eleitoral, permitindo votos em múltiplas seções pelo mesmo eleitor (Lehoucq, 2002).

Também por estas razões tornou-se possível o desenvolvimento de um novo modelo de governança eleitoral. Agora um modelo baseado na separação do poder encarregado da organização,

contagem e declaração dos resultados eleitorais, dos demais poderes constituídos.

Nesse novo modelo, geralmente dotado de previsão constitucional, a independência, a transparência e a autonomia do órgão eleitoral são de vital importância. Segundo Lehoucq (2002) “A criação de comissões eleitorais despolitiza a governança eleitoral”, e conclui “A imparcialidade é o que capacita as comissões eleitorais a impedir alegações de fraude”.

Assim surge uma nova proposta de governança eleitoral, cujas características próprias têm muito a dizer sobre a proteção da própria democracia.

Dentre suas principais características está a forma de recrutamento de seus integrantes, que segundo Azevedo (2015), poderão caracterizar a organização eleitoral como sendo de carreira, partidária, especializada ou combinada. Quando seus integrantes forem oriundos do Poder Executivo, ela será de carreira. Com integrantes vindos dos partidos, será partidária. Com maior rigor, a organização especializada busca integrantes completamente desvinculados dos demais poderes e ainda com proibições de qualquer laço com os partidos políticos. Por fim, será o modelo combinado quando os integrantes da organização eleitoral forem recrutados entre pessoas indicadas pelos partidos políticos e também por membros não partidários.

O manual *Electoral Management Design*, do *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (International IDEA), Catt *et al*, 2014, apresenta uma tripla divisão para os modelos de governança eleitoral: modelo independente, modelo de governo e modelo misto.

Para o IDEA, o modelo independente de gestão eleitoral é aquele utilizado em países onde as eleições são gerenciadas por órgãos independentes do Poder Executivo. O órgão detém seu próprio orçamento, seu pessoal e tem responsabilidade de prestação de contas para toda a sociedade. É o tipo escolhido pela maioria das democracias emergentes.

No modelo governamental, afirmam os pesquisadores, o órgão de governança eleitoral está ligado e é administrado por outro órgão governamental, geralmente um ministério. Nessa configuração, o órgão não tem orçamento próprio e responde diretamente ao chefe do ministério ao qual está subordinado.

Já o modelo misto, como o nome sugere, conjuga a atuação de dois órgãos eleitorais: um órgão com atribuições de monitoramento e supervisão, independente do Executivo, e outro órgão regional ou local, que executa as atividades sob supervisão do primeiro.

Sobre este último modelo, os pesquisadores afirmam que há forte resistência, uma vez que a atuação de ambos pode não ser muito bem definida, o que geraria atrito entre os órgãos, representando o risco de minar a credibilidade das eleições como um todo (CATT *et al*, 2014).

Neste interessante trabalho dos pesquisadores do IDEA encontram-se princípios orientadores para os corpos de governança eleitoral, que, independente do modelo adotado, servem como balizadores para todos os organismos eleitorais. São apontados como princípios: independência, imparcialidade, integridade, transparência, eficiência, profissionalismo e mentalidade de serviço.

Independência, não apenas no sentido da estrutura hierárquica, se dependente de outro poder ou não, nem tampouco somente no sentido de não submissão a outros poderes, mas numa conjugação desses significados. Há que se considerar que a tomada de decisões pela autoridade investida de poder no órgão eleitoral deve ser comprometida com os objetivos maiores da entidade. Para manter sua credibilidade e legitimidade perante a sociedade, é necessário garantir a execução de suas decisões; a isso pode-se denominar independência.

Quanto à imparcialidade, no mesmo sentido da independência, trata-se de requisito fundamental para manter a integridade e credibilidade dos processos realizados pelo órgão.

Integridade. Nas palavras de Catt *et al*, 2014: “é o principal garante da integridade e pureza do processo eleitoral e seus membros são diretamente responsáveis por garantir isso”. Se o órgão não possuir os requisitos anteriores, dificilmente poderá gerir seus orçamentos, planejamentos, pessoal e controles, inclusive de conduta, com averiguação e punição aos desvios, de forma a assegurar a integridade das ações eleitorais.

Sobre a Transparência é o quesito que leva à verificação pública as decisões da governança eleitoral, elevando a credibilidade da instituição e seus agentes, ou gerando inúmeros desajustes nas democracias quando ausente, como afirmam Catt *et al*, 2014:

A ausência de transparência nos processos eleitorais invariavelmente leva à suspeita de atividades fraudulentas. Por exemplo, quando observadores e o público não conseguem acessar dados progressivos de contagem e agregação de votos, e quando há atrasos significativos na divulgação e validação dos resultados eleitorais (como na Bielorrússia e Ucrânia em 2004 e na Etiópia em 2005), a credibilidade da eleição é prejudicada.

Em se tratando de governança, não se pode deixar de explicitar o princípio da Eficiência, uma vez que a organização de um pleito eleitoral demanda recursos públicos que devem ser administrados com sabedoria e aperfeiçoamento constante, visando à redução de custos e demonstrando o comprometimento da instituição para com a sociedade.

O princípio do profissionalismo remete à exigência de pessoal capacitado para a execução do planejamento logístico, financeiro, orçamentário, de pessoal entre outros necessários à realização de eleições. Ainda que se utilize de pessoal temporário, a formação ou treinamento adequado dos colaboradores é fundamental para levar a bom termo o processo eleitoral.

Sobre este quesito, os pesquisadores do IDEA entendem que ele ultrapassa o próprio órgão eleitoral, alcançando outros atores do processo, como partidos, eleitores e até a mídia, uma vez que gera o mesmo sentimento de profissionalismo em todos os agentes. Assim, a democracia também pode ser fortalecida.

E por fim, a Mentalidade de Serviço diz respeito ao sentimento de responsabilidade do órgão eleitoral com o fornecimento de um serviço de qualidade, confiável e eficiente, dentro de tempo razoável, com avaliação periódica e ajustes no planejamento. Tudo isso influencia a percepção da população sobre a condução dos trabalhos pelo órgão.

Ainda que não haja um modelo de governança eleitoral aplicável a todos os países, é consenso que uma instituição responsável pela organização e gestão dos processos eleitorais deve seguir princípios básicos, estes sim aplicáveis a todos.

Neste sentido alerta Oliver, 2021, sobre a necessária independência do órgão eleitoral, como preconiza o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP):

[...] no Comentário Geral n.º 25, que estabelece uma obrigação juridicamente vinculativa para os Estados-membros signatários: "Deve ser estabelecida uma autoridade eleitoral independente para supervisionar o processo eleitoral e garantir que este seja conduzido de forma justa, imparcial e de acordo com as leis estabelecidas que sejam compatíveis com o Pacto" (Nações Unidas, 1996: parágrafo 20).

Assim, entende-se que esses princípios devem ser observados conjuntamente, como requisitos imprescindíveis para a formação de um corpo de governança eleitoral que seja verdadeiro agente de fortalecimento do ambiente democrático e da participação de minorias e excluídos nos processos decisórios das nações.

Dessa forma, conclui-se que nenhuma democracia é perfeita. Suas instituições são moldadas para atender às suas populações, com características próprias, guardando o devido cuidado com a legitimidade do órgão, seus sistemas de custos e sustentabilidade, sua independência funcional e administrativa, sua imparcialidade e profissionalização dos agentes (López-Pintor, 2000).

Após uma breve mirada nos primórdios da democracia e constatada sua construção histórica, cheia de obstáculos, chega-se à atualidade, em que ela tem sofrido tantos ataques de forças autoritárias internas e externas nos países onde se estabelece. Verifica-se, assim que, não sem esforços e a devida proteção, a humanidade alcançou esse nível de maturidade democrática.

Mas sempre é possível ir além, garantindo direitos de participação da comunidade, com representação de todos os seus grupos formadores no processo decisório. Isso não se concretiza sem uma organização capaz de congregar regras e operacionalizar essa participação. Para sua própria manutenção e desenvolvimento, a democracia requer proteção, sob o risco de involução fatal no respeito à participação das pessoas na construção coletiva de suas sociedades.

A fim de expor como foi a evolução das eleições e os primeiros passos da governança eleitoral no Brasil, passa-se ao estudo breve da organização das eleições em nosso país.

Panorama da organização das eleições no Brasil — Colônia

Segundo Azevedo (2015), a tradição de escolher os governantes remonta ao período colonial brasileiro. Neste período, a legislação de regências eram as Ordenações.

A organização administrativa da Colônia estava fundada nas Câmaras Municipais, compostas por juizes, vereadores, procuradores, tesoureiros e almotacés, todos chamados, genericamente de oficiais das câmaras. As eleições eram realizadas como em Portugal, com ampla liberdade de escolha dos governantes locais.

Estavam excluídos de votar escravos, indígenas, pobres e mulheres. O mandato era de um ano e as eleições eram realizadas a cada três anos. A eleição, em si, era indireta: os eleitores, em geral, escolhiam seis eleitores, declarando o nome escolhido a um escrivão.

Apurados os seis eleitores, estes produziam outra lista de eleitos. As listas eram entregues ao juiz mais antigo, que, por sua vez, elaborava a lista final para os mandatos dos três anos seguintes.

Em 1821, Dom João VI convocou o povo brasileiro para escolher representantes para as Cortes Portuguesas, adotado-se, então, um sistema eleitoral indireto de quatro graus, assim descrito por Ferreira (2001) *apud* Azevedo (2015):

As instruções de 7 de março de 1821 estabeleciam um sistema de eleição em quatro graus: o povo, em massa, escolhia os compromissários; estes escolham os eleitores de paróquia, que por sua vez, escolhiam os eleitores da comarca; finalmente estes últimos procediam à eleição dos deputados.

Nesse período, os analfabetos eram admitidos a votar, porém o voto ainda era censitário e proibido para as mulheres.

Foi a forma eleitoral que vigorou até 1828, para as eleições municipais, quando se editou o Código Eleitoral do Império.

Império

Com a regência do Dom Pedro I, este convocou eleições para a Assembleia Nacional Constituinte e Legislativa, com instruções previstas no Decreto de 19 de junho de 1822.

Os eleitores admitidos a votar deveriam reunir os seguintes requisitos: ser casados ou, se solteiros, ter mais de 20 anos e não serem dependentes da família; além de residir há pelo menos um ano na freguesia (Azevedo, 2015).

Pelo Decreto ficaram excluídos do direito ao voto: aqueles que recebessem salário, exceto guarda-livros, primeiros-caixeiros de casas de comércio, criados de alto posto da Casa Real e

administradores de fazenda; os religiosos regulares; os estrangeiros não naturalizados; e os criminosos.

É curioso destacar, conforme ensina Azevedo (2015), que no período imperial continuou a tradição de realizar uma cerimônia religiosa antes do início da votação, demonstrando a intensa participação da igreja nas eleições.

Concluída a eleição para a Assembleia Constituinte, e tendo esta iniciado seus trabalhos, eles não tiveram longa duração. A assembleia foi logo dissolvida pelo Imperador, que, por fim, outorgou a Carta Constitucional de 1824.

Com a Constituição promulgada, pode-se destacar: a escolha dos eleitores de paróquia deveria ser realizada na igreja em que fosse realizada a missa do Espírito Santo, presidida por um juiz; obrigatoriedade de assinatura na cédula de votação, embora sem explicar se o eleitor deveria ser alfabetizado; e a possibilidade de voto por procuração, com reconhecimento por tabelião.

Em 1828, as Ordenações do Reino foram substituídas por uma nova lei eleitoral. Esse regulamento inovou ao determinar a inscrição dos eleitores, tarefa atribuída ao juiz de paz, que deveria publicar, quinze dias antes das eleições, a relação das pessoas aptas a votar.

Esta legislação também eliminou os intermediários na votação, tornando as eleições verdadeiramente diretas. Os analfabetos poderiam apresentar seu voto assinado a rogo e até enviar seus votos em carta fechada.

A apuração ocorria na Câmara da cidade e, nesse período, as missas foram dispensadas do processo eleitoral.

Em 1875, com a edição do Decreto 2.675, de 20 de outubro, foram introduzidas algumas inovações, entre as quais se destaca a criação de um sistema recursal para questionamentos relativos à lista de eleitores organizada pela Junta Paroquial de Qualificação.

Com este mecanismo, a Junta Paroquial de Qualificação enviava a lista para a Junta Municipal, onde eram apresentadas as queixas e reclamações em geral sobre eleitores inscritos e excluídos. Após a decisão da Junta Municipal, caberia recurso para o Juiz de Direito. Essa é considerada a primeira participação do Judiciário no processo eleitoral brasileiro até então existente.

Outra inovação importante foi a criação do título de eleitor. A partir daí, com as reformas de José Antônio Saraiva, auxiliado por

Ruy Barbosa, surgiu a instituição do voto direto e o censo eleitoral, contidas na reforma eleitoral chamada Lei Saraiva (AZEVEDO, 2015).

A partir da Lei Saraiva, a iniciativa do alistamento passou a ser do próprio eleitor. O requerimento de alistamento eleitoral seria feito em duas etapas: uma apresentação perante o juiz municipal e a forma definitiva, realizada pelo juiz da comarca.

Neste período o voto permaneceu censitário e proibido às mulheres.

República

Como o desenvolvimento histórico e social daquele período, a legislação eleitoral também se desenvolveu, com riqueza de normativos destinados a disciplinar e organizar as eleições.

Azevedo (2015) aponta o primeiro ato normativo eleitoral da República como sendo o Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889, que, com apenas três artigos, extinguiu o voto censitário, estendendo o direito de votar a “cidadãos brasileiros, no gozo de seus direitos civis e políticos, que se soubessem ler e escrever”.

Em 1890, o Governo Provisório editou o Decreto nº 200-A para fins de estabelecer a qualificação dos eleitores. Conforme expõe Azevedo (2015), enquanto no período da Lei Saraiva essa atribuição estava entregue à Justiça, na República, passa a ser responsabilidade de outras instâncias, incluindo o delegado de polícia, o que foi considerado um grande retrocesso, para a organização eleitoral da época.

Ainda em 1890, o Decreto nº 511, de 23 de junho, fixou as regras para as eleições de deputados e senadores que formariam a primeira composição da Câmara dos Deputados e do Senado.

Foi estabelecida a mesa de votação de cinco membros. A apuração era feita pelo envio das atas com o resultado para as câmaras municipais das capitais dos estados, que contavam com trinta dias de prazo para divulgar o resultado geral das eleições.

Outros normativos surgiram ao longo do período, alterando as instâncias perante as quais os eleitores deveriam se alistar. Também foi determinada a divisão dos municípios em seções numeradas, cada uma com sua própria mesa de votação. Os mesários eram escolhidos pela comissão municipal.

Neste período, a mesa de votação realizava a apuração e lavrava o boletim de urna e a ata de votação, que, na sequência, eram enviados ao presidente do governo municipal. Esse processo era utilizado para as eleições para presidente da República, vice-presidente, deputados federais e senadores. Contudo, as eleições municipais ficavam a cargo dos estados, cada qual com plena autonomia para produzir as próprias regras eleitorais.

Azevedo (2015) cita o artigo 18 da Constituição de 1891, que é fundamental para esclarecer como se dava a proclamação dos eleitos:

Art 18 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal trabalharão separadamente e, quando não se resolver o contrário, por maioria de votos, em sessões públicas. As deliberações serão tomadas por maioria de votos, achando-se presente, em cada uma, maioria absoluta de seus membros. Parágrafo único - A cada uma das Câmaras compete: - verificar e reconhecer os poderes de seus membros; - eleger a sua mesa; - organizar o seu regimento interno; - regular o serviço de sua polícia interna; - e nomear os empregados de sua Secretaria.

Esse dispositivo deu ensejo ao arranjo que ficou conhecido como a política do café-com-leite, ou seja, alternância no poder dos presidentes da República, eleitos ora por Minas Gerais, ora por São Paulo.

Para alguns autores, esta “política” é uma das grandes chagas do processo eleitoral brasileiro instaurado com a República, pois, a partir da “degola” de parlamentares não alinhados a esse sistema, as elites políticas da época mantinham-se no poder.

O sistema só teve fim quando o presidente Washington Luís, ao preparar sua substituição, apoiou o candidato Júlio Prestes. Diante disso, os insatisfeitos de Minas Gerais decidiram apoiar o então candidato Getúlio Vargas. Quando o resultado das eleições foi negativo para Vargas, este decide tomar o poder pela força da Revolução, e, a partir desse momento, muitas mudanças eleitorais começaram a acontecer.

A criação da Justiça Eleitoral

Com a ruptura da política do café-com-leite e a tomada do poder por Getúlio Vargas, teve início uma série de reformas,

principalmente a instituição do voto feminino, do analfabeto e, sobretudo a criação de uma Justiça Eleitoral independente, vinculada ao Poder Judiciário, para comandar as eleições no país.

Por determinação de Vargas, foi instituída uma comissão de notáveis, coordenada por Assis Brasil e composta também por João Crisóstomo da Rocha Cabral e Mário Pinto Serva, com a incumbência de preparar um projeto de lei eleitoral definitivo e duradouro para o Brasil, que eliminasse as fraudes cometidas rotineiramente nas eleições.

Até aquele momento, a permeabilidade da lei eleitoral, aliada à grande criatividade política, havia estimulado o surgimento de todo tipo de estratégias para burlar a escolha dos eleitores, conforme os interesses do governo vigente. Nas palavras de Victor Nunes Leal, reproduzindo uma citação, do próprio Assis Brasil, sobre como eram as eleições em sua visão:

Resumindo as várias fases da defraudação do voto na vigência da Constituição de 1891, assim se exprimiu Assis Brasil, em discurso proferido na segunda Constituinte republicana: 'No regime que botamos abaixo com a Revolução, ninguém tinha a certeza de se fazer qualificar, como a de votar... Votando, ninguém tinha a certeza de que lhe fosse contado o voto... Uma vez contado o voto, ninguém tinha segurança de que seu eleito havia de ser reconhecido através de uma apuração feita dentro desta Casa e por ordem, muitas vezes, superior.

Assim, a evolução do processo eleitoral brasileiro, das Ordenações do Reino ao Código Eleitoral de 1932, sempre reclamou imparcialidade, participação universal e transparência dos processos e procedimentos eleitorais. Todos esses fatores levaram à criação da Justiça Eleitoral, independente e autônoma, conforme assevera Assis Brasil, cujos questionamentos encontram-se na pesquisa de Valle (2011):

As melhores leis serão inócuas ou danosas se ao seu lado não houver Justiça organizada que as cumpra e faça cumprir integralmente. Que Justiça é essa? Os textos pré-revolucionários o dizem e repete-o o documento máximo cimentador da Aliança Liberal: é a Justiça esclarecida, a Justiça independente do poder político, a Justiça constituída por Juízes que penetram na

carreira por concurso; que sejam promovidos pela antiguidade combinada com o mérito taxativo; que sejam administrados, processados, julgados, punidos ou absolvidos por Tribunais da sua própria classe. A reforma que instituirá essa Justiça há de ser decretada em definitivo pela assembleia soberana cuja eleição se regulamenta com a lei agora em elaboração. [...]. Desde já, porém, ele [o governo provisório] não poderia deixar de prover a organização judiciária na parte em que esta é essencial a plena operação do processo eleitoral. É o que se fez nas disposições do Ante-Projeto que entendem com a intervenção de Juízes para a sua execução.

Ainda sobre a grande realização eleitoral desse período, Gutemberg (2024) assim avalia a criação da Justiça Eleitoral:

O formato adotado pelo Código Eleitoral de 1932 para a Justiça Eleitoral manteve-se quase intacto através das décadas, ajustando-se à medida que se modificava o desenho do Poder Judiciário da União, em razão do advento de novas Constituições e/ou alterações constitucionais, que ocorreriam em 1934, 1937, 1945, 1946, 1967 e 1988. Esse fato é relevante para a história política nacional e vem comprovar que a solução institucional brasileira para o controle das eleições no país tem raízes formais suficientemente profundas e coerentes com a própria evolução do Poder Judiciário como um poder de Estado.

Estado Novo

Considerado majoritariamente como um avanço o Código Eleitoral de 1932, com a criação da Justiça Eleitoral, a preocupação em permitir o voto para mulheres, analfabetos, a adoção do voto secreto e a representação proporcional, também levantou questionamentos.

Os estudos de Ricci e Zulini (2020), sem desmerecer as conquistas alcançadas, apontam que o Código Eleitoral surgiu divorciado das principais questões democráticas. Primeiro, por se tratar de uma legislação preparada sob os auspícios de um grupo revolucionário, que pretendia se manter no poder. Segundo, porque, se o objetivo era realmente combater e eliminar fraudes eleitorais, suscita dúvida o fato de o poder estar sendo exercido por um grupo não eleito: haveria, de fato, intenção de estimular a competição política?

Ainda assim, era preciso manter fidelidade aos propósitos da Revolução, pois, afinal “Desertar do compromisso de moralizar as eleições não significava apenas perder credibilidade popular, mas também se indispor com parte das elites que apoiaram a Revolução como uma fase transitória para preparar a restauração liberal” (Ricci; Zulini, 2020).

Mesmo diante de intenções nem sempre tão democráticas, por parte do poder estabelecido, a Justiça Eleitoral, com base na nova legislação, cumpriu sua principal missão e entregou uma eleição muito diferente daquele passado ainda recente, no ano de 1933.

Outros estudiosos apontam fatos curiosos sobre este período. Como o anteprojeto de Código demorou a ser concluído por seus primeiros encarregados, houve temor e muitas críticas quanto à demora em se constitucionalizar novamente o país, uma vez que a eleição para a Constituinte dependia desta nova legislação.

Enfim, mudanças no Ministério da Justiça, órgão responsável pela preparação do anteprojeto de código, levaram à substituição dos encarregados da produção da nova lei. O novo ministro, Maurício Cardoso, indicou outros especialistas para concluir a tarefa. Foi então realizada uma rápida revisão do anteprojeto, anteriormente preparado e, cerca de dois meses depois, em 24 de fevereiro de 1932, o novo código foi outorgado (Ricci; Zulini, 2020).

Estava aberto o caminho preparatório para as eleições constituintes de 1933. O Governo Provisório incumbiu os interventores estaduais a missão de organizar os partidos políticos em seus territórios. Alguns obtiveram êxito; outros, nem tanto, conforme apontam as análises de Ricci e Zulini (2020). Ainda assim, essa foi a estratégia definida pelo governo da época para garantir que os revolucionários mantivessem a maioria na Assembleia Constituinte.

Os estudiosos apontam ainda outra questão envolvendo o novo código: o alistamento dos eleitores. Surgiram muitos apontamentos e discordâncias sobre esse tema, desde o custo do procedimento até a obrigatoriedade de prestação de informações pessoais de servidores e funcionários por empresas e órgãos públicos, o alistamento *ex officio*.

Ao final do cadastramento, resultou um contingente eleitoral alistado menor do que em eleições anteriores, segundo Ricci e Zulini (2020). Contudo, na votação, constatou-se maior comparecimento, devido à recente inovação da obrigatoriedade do voto. Com

essa inovação, o novo código eliminava o famigerado “voto a bico de pena”, pelo qual se computavam votos mesmo sem o comparecimento do eleitor, uma das fraudes típicas de tempos anteriores.

Ainda nesse cenário de adaptações à nova lei, não havia determinação do poder público para produzir as cédulas eleitorais. Eram fornecidos às mesas receptoras apenas os envelopes ou sobrecartas, nos quais os eleitores depositavam as cédulas, estas sim, fornecidas pelos partidos. Não foram poucas as denúncias sobre este procedimento, o que fez surgir uma nova ferramenta de votação conhecida como *cabine indevassável*, destinada a garantir o sigilo do voto para cada eleitor.

O certo é que muitas mudanças ocorreram com a edição do Código Eleitoral de 1932, sobretudo pela criação da Justiça Eleitoral, encarregada de preparar o pleito, dirimir os conflitos entre os concorrentes e homologar os resultados.

Com estes apontamentos, verifica-se quão importante é a tarefa de se organizar os elementos que compõem a competição eleitoral, seja na definição dos regramentos, na organização logística ou ainda na resolução dos conflitos entre os concorrentes. Isso reforça o entendimento de que a nova legislação eleitoral brasileira caminhava no sentido correto, ao organizar sua governança eleitoral fora da área de influência direta dos poderes políticos, a fim de dotar o processo eleitoral de maior segurança jurídica.

Neste sentido, assevera Pedro Lessa (*apud* Leal, 2012) sobre a importância da competência judicial para dirimir as questões eleitorais: “[...] é, sem dúvida, a solução que apresenta menores inconvenientes políticos, porque o Judiciário, ao menos em princípio, julga pelo alegado e provado e, conseqüentemente, as suas decisões não podem ser contrárias ao que manifestou querer o município nas suas eleições”.

A criação da Justiça Eleitoral, como um ramo do Poder Judiciário, trouxe muitas esperanças de ver abolidas as sórdidas fraudes perpetradas ao longo do tempo, desde as inscrições falsas, falsificações de atas, a “eleição a bico de pena”, a “degola” entre outros mecanismos que tornavam a escolha popular inútil e esvaziada.

A organização de eleições ao encargo de um ramo do Poder Judiciário parecia ser a resposta. Nas palavras de Victor Nunes Leal (2012) “com efeito de todas as eleições havidas até então foram as

de maio de 1933 as mais regulares quanto ao mecanismo do alistamento, da votação e da apuração e reconhecimento”.

Contudo, apesar dessa vitória sobre as fraudes eleitorais, logo em 1935 a Lei de Segurança Nacional suspendeu a Justiça Eleitoral. Esta pausa somente cessaria em 1945, com a deposição de Getúlio Vargas e o fim do Estado Novo.

A reorganização da Justiça Eleitoral aos dias atuais

A partir da suspensão da Justiça Eleitoral em 1935, o país passou dez anos sem eleições e teve uma nova Constituição em 1937, chamada de “polaca”, devido à forte influência recebida da carta constitucional polonesa de 1935 (Porto, 2012). Somente em 1945, pelo Decreto nº 7586 a Justiça Eleitoral foi restaurada (Valle, 2011).

Sobre o período seguinte, Valle (2011) informa que, a princípio, a Justiça Eleitoral estava sob a tutela do Supremo Tribunal Federal, e seus regramentos foram elaborados nos moldes da Justiça Federal já existente, ou seja, contava com um tribunal na sede do país e com tribunais regionais, nas capitais dos estados.

Em 1946, uma nova Constituição foi promulgada, mantendo a Justiça Eleitoral como parte do Poder Judiciário Brasileiro.

Das inovações desse período, podem ser mencionadas a retomada da eleição para presidente, senadores e deputados federais. A eleição para presidente ocorria separadamente da eleição para vice-presidente, o mandato era de cinco anos, sem possibilidade de reeleição, e o Supremo Tribunal Federal definiu a obrigatoriedade de filiação partidária para os interessados na disputa por cargos eletivos (Valle, 2011).

Pode-se citar também uma novidade significativa, na visão de Valle (2011): “extinguiu a distinção de procedimento nas apurações dos pleitos municipais, estaduais e federais, passando todas elas para a competência da junta apuradora, presidida por um juiz e composta por dois outros cidadãos nomeados pelo Tribunais Regionais Eleitorais”.

Até então, de acordo com o art. 86, do Código de 1932, as apurações eram procedidas nos Tribunais Regionais por meio do encaminhamento das urnas lacradas através dos Correios.

Este procedimento também era alvo de inúmeras críticas ao sistema, uma vez que dava margem ao desaparecimento das urnas

e tornava a apuração extremamente custosa, tanto pela demora na divulgação dos resultados, quanto pelo contingente de pessoas envolvidas.

Em 1964, teve início um período excepcional na história política brasileira, com o advento da ditadura militar, que perdurou até 1985. Ainda que sob grande tensão, a Justiça Eleitoral continuou no comando das eleições, do alistamento eleitoral, do registro de candidaturas, da apuração e da posse dos candidatos eleitos (Valle, 2011).

Embora as eleições não tenham sido completamente suspensas no período, houve forte restrição à eleição para presidente da República, que só ocorreria novamente por meio indireto em 1985 e finalmente de forma direta em 1988, com a promulgação da nova Constituição.

Valle (2011) aponta a extrema regulação das eleições durante a ditadura, especialmente por meio da edição dos atos institucionais, que mitigaram as atribuições da Justiça Eleitoral.

Ainda que não tivessem impedido seu funcionamento, os atos institucionais dissolveram os partidos políticos e estabeleceram um bipartidarismo, tornaram as eleições para os governos estaduais indiretas e, no caso do AI-5, restringiram direitos civis e políticos, fecharam o Congresso Nacional e cassaram deputados e vereadores — medidas que só cessaram com a revogação do referido ato em 1978.

O Código Eleitoral vigente, datado de 1965, estabeleceu “a obrigatoriedade de votar em candidatos de um mesmo partido nas eleições proporcionais; proibição de coligação eleitoral; prazo de seis meses para o registro do candidato e multa para cidadãos não alistados ou eleitores que se ausentassem na eleição” (Valle, 2011).

A autora ressalta que, nesse período, apesar das profundas dificuldades, as eleições foram regulares, e mesmo resultados contrários aos governantes foram homologados, revelando, mais uma vez, a importância da Justiça Eleitoral e sua atuação imparcial, mesmo em períodos de exceção.

Por fim, chegado o ano de 1985, iniciaram-se as tratativas para a revogação definitiva do estado ditatorial, especialmente por meio das lutas do movimento pelas eleições diretas para presidente e da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte.

A opção pelo modelo atual da Justiça Eleitoral

Como se pôde observar, ao longo da trajetória do processo eleitoral no Brasil, desde os tempos da Colônia até o Código Eleitoral de 1932, muitas foram as tentativas de fazer cessar as fraudes.

Cléve (1993, *apud* Soares, 2006) explicita que “a história política brasileira exigia um processo de controle imparcial, desinteressado e apolítico. Apenas o Poder Judiciário poderia satisfazer essas exigências. Daí porque a escolha, por nosso país, do modelo jurisdicional de controle das eleições”.

Embora haja críticas ao sistema judicial para a governança eleitoral brasileira, principalmente quanto ao acúmulo da atividade judicial e administrativa em um mesmo órgão (Soares, 2006), mesmo entre a classe política, o atual formato do órgão de governança eleitoral, pertencente ao Poder Judiciário, goza de grande credibilidade. (Borba, 2016)

Isso confirma o acerto na escolha do legislador em 1932, quando optou por, definitivamente, excluir do Executivo e do Legislativo a incumbência de executar a preparação, execução e homologação do processo eleitoral no Brasil.

Borba (2016) afirma também que duas características ou prerrogativas da Justiça Eleitoral Brasileira, consideradas inusitadas na época de sua criação, diziam respeito à profunda distinção que o formato de Justiça Eleitoral apresentava diante de suas congêneres internacionais, revelando uma opção política clara e consciente do legislador.

Com estes fundamentos, o formato judicial, para o órgão de governança eleitoral brasileiro tem se mantido desde sua criação em 1932, salvo pelo período de exceção em que esteve suspenso, de 1935 a 1945, apresentando grande êxito, considerando as dimensões continentais do Brasil.

Não seria demais lembrar a lição de Assis Brasil, um dos idealizadores do modelo eleitoral brasileiro inaugurado em 1932, na citação de Valle (2014), ao expor o caos do processo eleitoral antes do aparecimento da Justiça Eleitoral, quando não havia certeza de nada, nem de votar, nem de ser votado.

Segundo Rosas (2010) “A Justiça Eleitoral nasceu dos ideais da Revolução de 1930, como tema central – a verdade eleitoral, propugnada por seus arautos, indignados com o passado de acertos

políticos e eleitorais dos grupos dominantes”. Assim, chegou-se ao Código Eleitoral de 1932, que trouxe, entre suas inovações, a criação da Justiça Eleitoral, com a árdua missão de reger tanto a discussão judicial quanto a administração das eleições.

Alguns autores argumentam tratar-se da criação de um ramo do Poder Judiciário com uma natureza atípica, como Francelino Filho (2007), por exemplo. Segundo suas pesquisas, as discussões concentram-se principalmente na dupla função da Justiça Eleitoral – judicial e administrativa, enquanto integrante do Poder Judiciário deve ser inerte; enquanto “administrador não é, e não pode ser, inerte”. (Castro *apud* Francelino Filho, 2007)

Conforme Ortega y Gasset (*apud* Ferreira, 2001): “A saúde das democracias, quaisquer que sejam seu tipo e grau, depende de um mínimo detalhe técnico: o processo eleitoral. Tudo o mais é secundário. Se o regime de eleições é acertado, se se ajusta à realidade, tudo vai bem: se não, ainda que o resto marche otimamente, tudo vai mal”.

Neste quesito, acertadamente, o Brasil elegeu, desde 1932, uma forma de organização de sua governança eleitoral dotada de capacidade e credibilidade suficientes para permanecer até os dias atuais, revelando-se modelar para outros países da América Latina (Lehoucq, 2002 *apud* Franca, 2019).

Suas atribuições e competências fazem dela a guardiã da lei eleitoral, pois detém o “monopólio da jurisdição eleitoral” (Francelino Filho, 2007). Nesse sentido, seu formato e composição lhe permitem alcançar grande capilaridade, atuando em cada município do país na gestão de eleições municipais e gerais.

Esta característica de presença do Judiciário eleitoral proporciona um conhecimento regional e local, que possibilita garantir o acesso aos serviços, necessários ao exercício pleno da cidadania nos mais distantes rincões do país. Por isso, realmente de uma justiça *suis generis*.

Ao mesmo tempo, a existência de seu comando central no Tribunal Superior Eleitoral lhe proporciona condições de igualdade, na execução de suas incumbências, uniformemente em todos os municípios da Federação.

Outra característica marcante da Justiça Eleitoral brasileira é sua celeridade. A par de uma lei eleitoral com prazos curtos, suas decisões precisam ser executadas e implementadas rapidamente como

se observa nos julgamentos dos registros de candidaturas ou em processos envolvendo a propaganda irregular, cujos prazos legais contam-se em horas, afinal, como aponta Rosas (2010): “Se se permitisse a delonga os debates ultrapassariam os mandatos”.

Importante ainda destacar que a Justiça Eleitoral não atua apenas nos pleitos nacionais e municipais, mas também executa atividades que possibilitam o exercício da democracia direta, por meio da organização de plebiscitos e referendos, bem como na organização de pleitos para a escolha de conselheiros tutelares e outras eleições comunitárias, contribuindo para a participação efetiva do cidadão nos assuntos de suas comunidades.

Fleischer e Barreto (2009, *apud* Franca (2019) advogam pelo acerto da decisão legislativa nacional, apontando três razões para o sucesso dessa escolha: “(1) centralização da gestão eleitoral em um órgão nacional, afastando o intento abusivo de elites locais; (2) neutralidade e independência, pelo fato do órgão estar vinculado ao poder judiciário; e (3) a melhoria de procedimentos eleitorais através de inovações tecnológicas.”

Por todas estas características, a Justiça Eleitoral Brasileira revela-se uma opção acertada do legislador, ao retirar da esfera de interesses dos detentores dos cargos eletivos o poder de organizar e homologar as eleições.

Considerações finais

Lehoucq (2002) afirma que as fraudes eleitorais e os desvios administrativos estão longe de ser coisa do passado. Ele ressalta ainda que a concessão de status constitucional aos órgãos de governança eleitoral já ocorria há algum tempo em países europeus, como na própria constituição da Tchecoslováquia de 1920, apontada por alguns estudiosos como a principal influência do Código Eleitoral de 1932.

O autor destaca também a grande contribuição dos países da América Latina, muitas vezes injustamente apontados como menos estáveis para a democracia, para a separação definitiva dos órgãos de governança eleitoral dos poderes Executivo e Legislativo.

Considerando-se que não há um regime perfeito e que fatores sociais, históricos, culturais e econômicos influenciam grandemente a democracia em cada país, constata-se que o modelo brasileiro, ao

longo de sua história, tem se revelado satisfatório para as condições do nosso país.

A partir da criação da Justiça Eleitoral, em 1932, ao retirar da esfera de influência dos poderes eletivos da República e a direção do processo eleitoral e transferi-la para o poder técnico, elevaram-se as condições de transparência e estabilidade na condução das eleições.

O temor anterior de que a magistratura seria contaminada pelas mazelas do processo político não se confirmou. O modelo de governança eleitoral judicial passou, com maestria, pelas duras provas de sua suspensão (1935 a 1945) e pelo período de exceção ditatorial (1964 a 1985).

Mesmo diante de tantos desafios, ao longo da história do sistema eleitoral brasileiro observa-se uma evolução constante na busca pela proteção do ideal democrático, pela participação de todos, incluindo minorias, mulheres e analfabetos; e pela garantia da efetivação das escolhas feitas pelos cidadãos, consolidação que se mantém até os dias atuais.

Pode-se observar que a defesa da democracia e de seus institutos não é tarefa de menor importância para uma nação e os ataques são constantes. Quando menos se espera, ideais autoritários reaparecem nos parlamentos, no Executivo e em outros setores, tentando impor restrições à livre participação popular.

Muitos aperfeiçoamentos ainda são requeridos da Justiça Eleitoral, que continua a ser apontada como uma justiça *sui generis* por sua forte ênfase na dimensão administrativa. Contudo, em seus fundamentos, mantém-se firme, imprimindo ao processo democrático brasileiro segurança jurídica, transparência, credibilidade, autonomia e solidez, servindo de modelo para outras nações desde a sua criação.

A comparação entre os diversos sistemas eleitorais não se sustenta; portanto, não seria possível afirmar que um modelo de governança seja melhor ou pior que outro. Pode-se, entretanto, verificar qual modelo melhor se adapta a cada sociedade, de acordo com suas peculiaridades.

Enquanto outras nações buscam aperfeiçoar seus sistemas eleitorais, o modelo brasileiro, desde 1932, apresenta-se como uma alternativa de sucesso, evidenciada pela credibilidade com que se

consolidou e pela forma como libertou o processo eleitoral das mais diversas fraudes perpetradas pelos grupos de interesse no poder.

Com o intuito de celebrar a existência da Justiça Eleitoral como a verdadeira guardiã da democracia brasileira, este trabalho buscou ressaltar a importância desta instituição para a consolidação da participação popular, garantindo segurança, transparência e inclusão para todos os brasileiros.

De fato, o modelo de governança eleitoral da Justiça Eleitoral Brasileira serve de inspiração e merece estudos mais aprofundados sobre sua constituição e aplicação, tanto no contexto nacional quanto em relação à potencial utilização em outros países. No entanto, isso é assunto para futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS

- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 03 jul. 2025.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Lei 3.208, 27 de dezembro de 1916. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3208-27-dezembro-1916-572611-republicacao-98433-pl.html> Acesso em 19 maio 2025.
- TSE. **BOLETIM Eleitoral**, Rio de Janeiro, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 1, n.2, 27 jul. 1932. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/851/1932_boletim_eleitoral_a1_n2?sequence=1&isAllowed=y Acesso em 22 maio 2025.
- BRASIL, Joaquim Francisco de Assis. **Democracia representativa: Do voto e do modo de votar**. 3 ed. Refundida. Guillard, Aillaud e Cia. 1893. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/21879> Acesso em: 05 maio 2025.
- ALVIM, Frederico Franco. **Crise democrática e Justiça Eleitoral: desafios, encargos institucionais e caminhos de ação**. TSE. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/catalogo-de-publicacoes/lista-do-catalogo-de-publicacoes> Acesso em 11 jul. 2025.
- AZEVEDO, Alexandre Francisco de. **GOVERNANÇA ELEITORAL: uma comparação entre os modelos de justiça eleitoral no Brasil e na Argentina**. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Dissertação de mestrado, 2015. Disponível em: <https://tede2.pucgoias.edu.br/bitstream/tede/2760/1/ALEXANDRE%20FRANCISCO%20DE%20AZEVEDO.pdf> Acesso em 10 jun. 2025.
- BARRETO, Alex Muniz. **A democracia nas urnas: a governança eleitoral independente e a qualidade da competição política**. Campina Grande, 2020. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/12520> Acesso em 11 jul. 2025.
- CADAH, Lucas Queija. **Instituições eleitorais e competição política: a criação da justiça eleitoral no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/D.8.2013.tde-11062013-111935. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.8.2013.tde-11062013-111935> Acesso em: 2025-04-28.

Cadernos Adenauer. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/handle/bdtse/4880>
Acesso em 26 maio 2025.

CATT, Helena; ELLIS, Andrew; MALEY, Michael; WALL, Alan; WOLF, Peter. Electoral Management Desing. **Revised Edition**. IDEA. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf> Acesso em 14 jul. 2025.

CRESPO, Ralph André; PEIXOTO, Vitor de Moraes. Governança eleitoral e sua credibilidade institucional: uma análise do caso brasileiro. **Revista dos Direitos Fundamentais e Democracia**. Vol. 29, n3, p. 114-141, set/dez. 2024. Disponível em: <https://revista-eletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2669/844> Acesso em 11 jul. 2025.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DE BORBA BARRETO, Álvaro Augusto. **A Justiça Eleitoral brasileira: modelo de governança eleitoral**. Paraná Eleitoral, v. 4, p. 189-216, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/pe/article/download/46610/27955> Acesso em 03 jul.2025.

FLEISCHER, David; BARRETO, Leonardo. **El impacto de la Justicia Electoral sobre el sistema político brasileño**. América Latina Hoje , 51. <https://doi.org/10.14201/alh.1334> Acesso em 30 jun 2025.

FRANCA, Felipe Gallo da. **A Segurança como Sinônimo de Incerteza: a importância do judiciário nos modelos de governança eleitoral latino-americanos**. Resenha Eleitoral, Florianópolis, SC, v. 22, n. 1, p. 127-144, 2018. DOI: 10.53323/resenhaeleitoral.v22i1.105. Disponível em: <https://revistaresenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/105>. Acesso em: 14 maio. 2025.

FRANCELINO FILHO, Edmilson Barbosa. **A Justiça Eleitoral no Brasil**. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/12516> Acesso em 07 jul. 2025.

GRAEFF, Caroline Bianca e BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. O modelo de governança eleitoral brasileiro e a judicialização das regras político-eleitorais. **Revista Debates**. Porto Alegre, v. 11, n 1, p 99-118, jan-abr. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/69886/41075> Acesso em 21 maio 2025.

GUTEMBERG, Paulo. Tradição e Invenção nas origens da Justiça Eleitoral Brasileira. TRE PI. *Revista Eleições e Cidadania*. V.8, n. 8, 2024. Disponível em: <https://revista.tre-pi.jus.br/index.php/revista/article/view/52> Acesso em 26 maio 2025.

JACOB, João Paulo Ramos; FONSECA, Maíra Silva Marques da. Aspectos históricos do processo de criação da Justiça Eleitoral no Brasil: Republicanismo, Tenentismo e Coronelismo. *Revista Brasileira de Pesquisa Jurídica*, Avaré, v.2, n.1, p. 143-173, jan./abr. 2021. doi: 10.51284/RBPJ.2.jacob. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/348396071_Aspetos_historicos_do_processo_de_criacao_da_Justica_Eleitoral_no_Brasil_Republicanismo_Tenentismo_e_Coronelismo_Historical_aspects_of_the_process_of_creating_Electoral_Justice_in_Brazil_Republicanism Acesso em: 26 abr. 2025.

JACOB, João Paulo Ramos. **Justiça eleitoral: entre o autoritarismo e a democracia**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. doi:10.11606/D.2.2018.tde-16102020-140242. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.2.2018.tde-16102020-140242> Acesso em: 2025-04-28.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 7 ed. SP: Companhia das Letras, 2012.

LEDUC, Lawrence *et al.* *Electoral systems and election management. In: Comparing Democracies: Elections and Voting in the 21 st Century*. SAGE Publications Ltd, 2010. p. 25-44. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&ctype=pdf&doi=7b1d1ef570ec49052baea008cb34246fbbd959dc> Acesso em 14 maio 2025.

LEHOUCQ, Fabrice. *Can part polices themselves? Electoral governance and democratization. International Political Science Review*, Vol. 23, N.1 (January 2002); 29-46. Disponível em: https://libres.uncg.edu/ir/uncg/f/F_Lehoucq_Can_2002.pdf Acesso em: 21 de abr. 2025.

LÓPEZ-PINTOR, Rafael. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance. Bureau for Development Policy United Nations Development Programme*. 2000.

MARCHETTI, Vitor. **Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/NKgmD93BGP9xnSfTXGSb9wG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 abr 2025.

- OLIVER, Joseph. **Independência nas eleições: Gerenciamento. Processos Eleitorais- Manual 1.** IDEA. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.103> Acesso em 14 jul. 2005.
- OLIVEIRA, Daniel Carvalho. 80 anos de Justiça Eleitoral. **Paraná Eleitoral:** revista brasileira de direito eleitoral e ciência política. v. 1 n. 1 p 11-23 Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/pe/article/download/42728/25886> Acesso em: 24 abr. 2025.
- OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. *Justicia electoral comparada de América Latina.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Serie Doctrina Jurídica, n. 853, 2019. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5548/12.pdf> Acesso em 10 jun. 2025.
- PELELLA, Eduardo. A Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral – considerações sobre o sistema de administração, regulação, normatização e controle das eleições no Brasil. Disponível em: <https://philpapers.org/archive/CAYEDD.pdf#page=133> Acesso em; 24 abr. 2025. **Temas do direito eleitoral no século XXI** / André de Carvalho Ramos (coordenador) ; Alice Kanaan ... [et al.]. – Brasília : Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.
- PIZZOLATTI, Rômulo. **A natureza das atividades da Justiça Eleitoral.** TRE SCRESENHA ELEITORAL – Nova Série, v.4, n. 1(jan/jun. 1997). Disponível em: https://apps.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/a-natureza-das-atividades-da-justica-eleitoral/index9f05.html%3Fno_cache=1&cHash=53692584ec478a2a15bd579f76b51f2c.html Acesso em 08 jul. 2025.
- PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil.** 1 ed. TopBooks: RJ, 2002.
- PORTO, Walter Costa. **Constituições Brasileiras. Vol. IV.** 3ed. Brasília, 2012.
- RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. **Quem ganhou as eleições?** A validação dos resultados antes da criação da Justiça Eleitoral. Recebido em 13 de setembro de 2012. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 21, n. 45, p. 91-105, mar. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000100008> Acesso em: 24 abr. 2025.
- RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. **O Código Eleitoral de 1932 e as eleições da Era Vargas:** um passo na direção da democracia? Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S2178-14942020000300009> Acesso em: 24 abr. 2025.
- RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. **Terra Incógnita:** Mapeando a Atuação da Justiça Eleitoral. Primeiros Passos (1932-1933). Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2025.68.2.359> Acesso em 24 abr. 2025.

- RICCI, Paolo (org.) **O autoritarismo eleitoral dos anos trinta e o código eleitoral de 1932**. 1ed. Curitiba, Appris, 2019.
- ROSAS, Roberto. **Justiça Eleitoral: Rapidez e Eficiência**. Direito Público, [S. l.], v. 1, n. 1, 2010. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1400>. Acesso em: 7 jul. 2025. Acesso em 07 jul. 2025
- SOARES, Marcos Antônio Striquer. **Jurisdição e Administração: duas funções da justiça eleitoral**. Revista jurídica da UniFil, Sl, v. 3, p. 117-124, 2006.
- SOLIJONOV, Abdurashid. *Electoral Justice Regulations Around the World: Key findings from International IDEA's global research on electoral dispute-resolution Systems*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016, p. 1-70. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-justice-regulations-around-the-world.pdf> Acesso em: 27 maio 2025.
- TAVARES, José Antonio Giusti. **Representação política e governo: J. F. de Assis Brasil dialogando com os pôsteros**. Canoas: Ed. ULBRA, 2005.
- VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Aspectos históricos da Justiça Eleitoral Brasileira. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 15, p. 11-25, set. 2014. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/13769-1442-5-30.pdf> Acesso em 26 maio 2025.
- VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. **Pré-história e História da Justiça Eleitoral**. Disponível em: https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548856702_de9e60fb2d6ff2ed811b6b1235aacc08.pdf Acesso em 24 abr. 2025.
- VICENTE, Débora do Carmo; DORNELAS, Juliana de Freitas; VIEIRA, Maurício Augusto Chiaramonte. **Primórdios da Justiça Eleitoral entre 1930-1937: primeiros achados**. Estudos Eleitorais, [S. l.], v. 18, n. 1, 2025. Disponível em: <https://tse.emnuvens.com.br/estudoseleitorais/article/view/302>. Acesso em: 24 abr. 2025.

