

**Justiça Eleitoral no Brasil: Contribuições para o fortalecimento da Democracia**  
*Electoral Justice in Brazil: Contributions to Strengthening Democracy*

*Filippe Soares Lizardo<sup>1</sup>*  
*e Egle Prado Vilhena<sup>2</sup>*

**Resumo**

O presente artigo tem por objetivo analisar a Justiça Eleitoral brasileira e sua contribuição para a consolidação de um regime democrático no país. Procura estudar a democracia sob o prisma da efetividade e o papel que a Justiça Eleitoral vem desempenhando para a concretização da soberania popular, a partir do exame de sua evolução histórica e de suas funções tal como delineadas no texto constitucional e na legislação eleitoral em vigor. Adota-se o método lógico dedutivo neste estudo, utilizando-se também como auxiliares os métodos histórico, comparativo e estatístico. Conclui-se, ao final, que inúmeros avanços puderam ser vislumbrados na democracia brasileira a partir da atuação da Justiça Eleitoral. Em que pese as diversas crises políticas e apagões institucionais vivenciados ao longo da história democrática do Brasil, a atuação da Justiça Eleitoral trouxe ganhos significativos para a competitividade e a confiabilidade do processo eleitoral brasileiro.

Palavras Chaves: Justiça Eleitoral. Democracia. Soberania Popular. Processo Eleitoral.

**Abstract**

This paper aims to analyze the Brazilian Electoral Justice and its contribution to the construction of a truly democratic regime in the country. It seeks to study democracy on the prism of effectiveness and the role of the Electoral Justice for the consolidation of popular sovereignty, from the examination of its historical evolution and its functions as outlined in the constitutional text and in the Governing electoral legislation. The methodology adopted is the deductive logic, using statistical, historical and comparative methods as auxiliaries. It concludes, in the end, that innumerable advances could be glimpsed in the Brazilian democracy from the performance of the Electoral Justice. Despite the various political crises and institutional blackouts experienced throughout Brazil's democratic history, the performance of the Electoral Justice brought significant gains to the competitiveness and reliability of the Brazilian electoral process.

Keywords: Electoral Justice. Democracy. Popular sovereignty. Electoral process.

---

<sup>1</sup> Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Ex-Chefe da Seção de Contas Eleitorais daquele Tribunal. Atualmente cedido ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo onde exerce o cargo de Assessor Jurídico. Mestre em Direito pela Universidade Nove de Julho de São Paulo.

<sup>2</sup> Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Chefe da 274ª Zona Eleitoral de Campinas. Pós-graduanda em Direito Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista.

## **1- Introdução**

O aprimoramento do regime democrático no Brasil deixou como legado conformação institucional na qual cabem ao Poder Judiciário, por meio de um órgão especializado, as tarefas de administrar o processo eleitoral, enquanto conjunto regrado de fases que tem como finalidade viabilizar a escolha de candidatos a cargos político-eletivos.

Esta opção pareceu a melhor para superar o ambiente de fraudes e descrédito que existia, em especial, ao longo da República Velha (1889/1930), na qual os procedimentos de organização das eleições eram de incumbência dos poderes executivo e legislativo.

A Justiça Eleitoral foi criada para por fim a fraudes e oferecer procedimentos isentos e transparentes para a escolha dos candidatos. Ela exerce atividades tipicamente judiciais, mas também de índole administrativa, como registrar partidos e candidatos, organizar as seções eleitorais, inscrever eleitores, desenvolver sistemas de informática para colheita e apuração dos votos, examinar as contas dos candidatos e partidos, dentre outros.

De caráter federal, está organizada em todo o país. No âmbito das zonas eleitorais, divisão geográfica correspondente à primeira instância da Justiça Eleitoral, atua o juiz eleitoral; em cada estado da federação e no Distrito Federal existem Tribunais Regionais Eleitorais e, em nível nacional, encimando a organização judiciária, está o Tribunal Superior Eleitoral.

Apresenta a Justiça Eleitoral peculiar inclinação normatizante, funcionando suas Resoluções como guia para os mais diversos tópicos do universo eleitoral, por vezes desafiando espaços que para alguns deveriam ser ocupados por leis.

No papel de controle e fiscalização do processo eleitoral, conta a Justiça Eleitoral com a participação dos partidos políticos, coligações, candidatos, bem como do Ministério Público, por seu ramo eleitoral.

O presente estudo tem como foco a análise do desenvolvimento histórico da Justiça Eleitoral brasileira, a apresentação de sua atual estrutura, e como as suas funções, tal como delineadas na Constituição Federal e na legislação eleitoral, têm contribuído para a efetivação do regime democrático no Brasil.

## **2 – Democracia e efetividade**

Noberto Bobbio, ao delinear um panorama das características em geral empregadas na definição de um sistema democrático, destaca:

Na teoria política contemporânea, mais em prevalência nos países de tradição democrático-liberal, as definições de Democracia tendem a resolver-se e a esgotar-se num elenco mais ou menos amplo, segundo os autores, de regras de jogo, ou, como também se diz, de "procedimentos universais". Entre estas: 1) o órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo, em eleições de primeiro ou de segundo grau; 2) junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (tal como acontece nas repúblicas); 3) todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, de religião, de censo e possivelmente de sexo, devem ser eleitores; 4) todos os eleitores devem ter voto igual; 5) todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de

partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional; 6) devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada); 7) tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o princípio da maioria numérica, se bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre; 8) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições; 9) o órgão do Governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez, eleito pelo povo. (BOBBIO:2009)

Em que pese a Constituição Federal de 1988, ao traçar as bases do Estado brasileiro, se fundamentar em princípios democráticos, comprometidos com a soberania popular, ainda há uma clara dissociação entre o desenho traçada na norma fundamental e aquele verificado na prática cotidiana.

Tal fenômeno é identificado por Lênio Luiz Streck como “baixa constitucionalidade”. Para esse autor o Estado Democrático de Direito é calcado em dois pilares fundamentais: a democracia e a realização dos direitos fundamentais (STRECK:2012). O fenômeno da “baixa constitucionalidade”, entretanto, se traduz na inefetividade da Constituição, decorrente da “falta de uma pré-compreensão acerca da revolução copernicana por que passou o constitucionalismo contemporâneo”, fato que “engendrou uma tradição inautêntica do valor representado pela Constituição”, daí porque a necessidade de se repensar os princípios fundamentais estabelecidos pelo texto constitucional não apenas como um conjunto de regras para organizar o Estado, mas sim como a “expressão do consenso social sobre os valores básicos, fazendo de seus princípios, estampados naqueles valores, o critério mediante o qual se mensuram todos os conteúdos normativos do sistema”, na lição sempre atual de Paulo Bonavides (BONAVIDES:2005).

O cumprimento do texto constitucional é condição fundamental para que se viabilize, em última instância, a dignidade da pessoa humana, sem a qual fica destituída de sentido um Estado organizado e uma Constituição. Nesse aspecto, ressalta Streck “estamos em face de um texto constitucional riquíssimo em direitos – que, entretanto, corre dia a dia o risco de ser tornar meramente simbólico – sem a necessária correspondência de políticas públicas aptas a promover as diretrizes constantes na Constituição” (STRECK:2012).

As bases para a construção de uma democracia tal como preconizada na Constituição Federal exigem cidadania ativa, livre, igualmente exercida pelos membros do corpo de cidadãos. Exige acesso à informação, educação cidadã e libertária, demanda a construção de uma sociedade fraterna, que favoreça e promova a igualdade e a justiça social.

Um regime democrático demanda também a existência de eleições limpas, que garantam que os votos sufragados nas urnas sejam computados àqueles a quem o eleitor efetivamente os dirigiu; exige ainda a existência de mecanismos que franqueiem aos candidatos acesso igualitário aos meios de divulgação de suas candidaturas e que protejam as eleições da influência e do abuso de poder.

Para autores da ciência política, como Jairo Nicolau, as eleições exercem um papel significativo no regime democrático, assumindo a realização de pleitos eleitorais hígidos, papel central no método democrático (NICOLAU:2004).

Segundo Maria Teresa Sadek, a existência de eleições não é suficiente para caracterizar um regime como democrático (SADEK:2010, p. V). Nem todo processo eleitoral tipifica um sistema de governo como pluralista e aberto, já que mesmo regimes autoritários têm recorrido a mecanismos eleitorais de escolha para legitimar o exercício arbitrário do poder.

Conforme a citada autora, para que eleições qualifiquem um sistema como democrático algumas características básicas devem se apresentar:

é necessário que tenham importância decisiva no processo político, que haja plena liberdade de eleger e de ser eleito, e que dessa prática possam resultar mudanças na composição e/ou na orientação do governo. O regime democrático apoia-se, pois, em uma série de mecanismos institucionais cuja eficácia repousa, em última análise, na confiabilidade dos resultados eleitorais. (SADEK:2010, p. VI)

Como toda disputa regrada, as eleições devem seguir certos procedimentos, organizados por instituições que garantam o funcionamento nos moldes como descrito acima, viabilizando a existência de eleições cuja escolha se dê de forma independente, em que todos, respeitadas as qualificações mínimas exigidas pela lei, possam votar e se candidatar, assegurando-se a fiscalização de todas as etapas do processo eleitoral de forma a coibir a existência de fraudes e abusos.

São variadas as soluções institucionais encontradas para a administração e o controle do processo eleitoral. Fávila Ribeiro identifica a existência de três diferentes sistemas de controle deste processo: (a) o de verificação de poderes, a cargo dos órgãos legislativos (utilizado, por exemplo, nos tempos do Império); (b) o sistema eclético, formado por um Tribunal misto, de composição política e jurisdicional e (c) o de controle por um tribunal eleitoral, tipicamente vinculado ao Poder Judiciário. (RIBEIRO:1997, p. 241)

O Brasil, desde 1932, com a edição de seu primeiro Código Eleitoral, optou por esse último modelo, por meio da criação de um ramo especializado do Poder Judiciário, com atribuições específicas de organizar e fiscalizar as eleições - a Justiça Eleitoral, que posteriormente veio a ser constitucionalizada em 1934.

Conforme destaca Adriano Soares da Costa, a Justiça Eleitoral constitui um:

(...) órgão jurisdicional, concebido com a finalidade de cuidar da organização, execução e controle dos processos de escolha dos candidatos a mandatos eletivos (eleições), bem como dos processos de plebiscito e referendo. Não está a Justiça Eleitoral inserida como apêndice do poder executivo, tampouco submetida à esfera de atuação do poder legislativo. Trata-se de órgão de natureza jurisdicional, engastado na estrutura do poder judiciário, consoante prescreve o art. 92, inc. V da Constituição Federal de 1988. (COSTA:2006, p. 368)

Para o Min. José Neri da Silveira, ex-presidente do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, a Justiça Eleitoral possui importância fundamental para a manutenção do regime democrático, cabendo a ela:

(...) guardar o processo eleitoral, zelando pela organização, direção e vigilância dos atos relativos ao sufrágio, em ordem a que a vontade geral se manifeste, sem fraude nem violência, na conformidade das leis, que hão de ser interpretadas e aplicadas na perspectiva da realização dos valores da democracia, indissociáveis dos superiores interesses do bem comum. (SILVEIRA:1998)

Em que pese a já citada dissociação entre o sistema normativo constitucional e a realidade social e política vivenciada, na esfera eleitoral inúmeros avanços puderam ser vislumbrados na democracia brasileira a partir da atuação da Justiça Eleitoral.

O próprio processo de enfraquecimento do regime militar, por exemplo, iniciado nos anos 70, não teria sido possível se o Brasil não dispusesse, a essa altura, de procedimentos razoavelmente confiáveis de administração e controle do processo eleitoral, institucionalizados pela Justiça Eleitoral, que, apesar de limitada, foi mantida durante a ditadura iniciada em 1964. Conforme destaca, mais uma vez, Maria Teresa Sadek:

Esse arcabouço institucional foi consagrado e fortalecido pela Constituição de 1988, com ganhos visíveis para a competitividade e a confiabilidade dos procedimentos eleitorais. Ao contrário, portanto, da condição de imutável subdesenvolvimento político-eleitoral que certa atitude cínica costuma sugerir, avanços importantes foram conseguidos a partir de 1945, e a Justiça Eleitoral merece crédito por grande parte deles. (SADEK:2010, p. VI)

### **3 – Histórico da Justiça Eleitoral no Brasil**

Com a afirmação e consolidação da democracia, ao menos como princípio norteador das sociedades modernas, foram desenvolvidos mecanismos destinados a possibilitar a expressão da soberania popular por meio do voto.

Desde o modelo de democracia ateniense até aquele que passa a funcionar por meio de partidos políticos, longo caminho foi percorrido no curso da história política do Ocidente.

No Brasil, a prática eleitoral é quase tão antiga quanto o próprio país. Segundo leciona Maria Tereza Sadek:

Data do período colonial a escolha eletiva dos titulares de vários postos públicos. Vereadores, juizes ordinários, procuradores, tesoureiros e escrivães recebiam seus mandatos através de eleições. Essa longa tradição de eletividade não significa, contudo, que existisse um eleitorado numeroso e menos ainda que as eleições fossem sempre competitivas, ou que seus resultados fossem a expressão fiel da vontade do eleitor. Ao contrário, até as vésperas do golpe militar de 1964, o eleitorado era ainda bastante restrito; o processo eleitoral se reduzia muitas vezes a disputas entre membros de uma mesma oligarquia; e seus resultados não eram o coroamento da incerteza, como na boa teoria democrática, e sim um jogo de “cartas marcadas”. (SADEK:2010, p. V)

Inicialmente, coube ao Poder Legislativo ser o responsável pela organização das eleições, funcionando ainda como juiz das lides eleitorais surgidas durante o pleito, ou seja, cabia aos membros do parlamento decidir quem tinha sido ou não eleito.

Consagrado inicialmente na Inglaterra, em 1765, e posteriormente na França, com a Constituição de 1791, esse sistema se apresentou como uma afirmação da independência do poder Legislativo, já que antes a prerrogativa de escolher os membros do parlamento era exclusiva do Monarca.

Entre nós, esse mecanismo de controle das eleições pelo Poder Legislativo ficou conhecido como “sistema de verificação de poderes” e perdurou desde a edição da Constituição Imperial de 1824 a até o fim da república velha (1930). Não é necessário dizer que referido sistema se caracterizou no Brasil por fraudes e outras distorções, que conduziram à falta de autenticidade da representação política.

A Revolução de 1930, que colocou fim ao predomínio das oligarquias no cenário político brasileiro, encerrando uma fase da história nacional conhecida como República Velha, tinha como uma de suas principais bandeiras a moralização do sistema eleitoral. Os revolucionários de 30 sustentavam que as funções eleitorais deveriam ser realizadas por uma jurisdição especializada, capitaneada por um órgão independente, livre portanto das pressões políticas.

É nesse contexto que surge a Justiça Eleitoral, em 1932, com a promulgação do Decreto nº. 21.076 de 24 de fevereiro de 1932, que foi o primeiro Código Eleitoral brasileiro.

O Código Eleitoral de 1932, além de instituir o voto secreto, o voto feminino, o sistema de representação proporcional e incluir, pela primeira vez na legislação, a referência a partidos políticos, previu também a criação da Justiça Eleitoral como ramo especializado do Poder Judiciário, responsável com exclusividade pela organização e controle das eleições e ainda pela resolução dos conflitos decorrentes da disputa eleitoral.

Em 1934, a Justiça Eleitoral passou a ter previsão constitucional, incluída entre os órgãos do Poder Judiciário (art. 63, alínea “d” da CF/34), tendo competência privativa para o processo das eleições federais, estaduais e municipais.

No entanto, em 1937, com a edição de uma nova constituição - que deu início à ditadura de Getúlio Vargas (Estado Novo), e ficou conhecida como “polaca”, em razão de seu caráter autoritário - a Justiça Eleitoral foi extinta, juntamente com os partidos políticos. A Constituição de 1937 também suspendeu as eleições livres e estabeleceu eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos. (LOPES:2008)

A ditadura Vargas perdurou até o início de 1945. Encerrado esse período, em 28 de maio de 1945, o Decreto-Lei nº 7.586/1945 - conhecida como Lei Agamenon Magalhães, em homenagem ao Ministro da Justiça que foi seu idealizador - reinstalou a Justiça Eleitoral, criando o Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais, bem como passou a regulamentar o alistamento eleitoral e as eleições em todo o País.

Naquele mesmo ano foi instalada uma Assembleia Nacional Constituinte, que culminou com a promulgação de uma nova Constituição, em 1946, a qual devolveu à Justiça Eleitoral o “status” constitucional anteriormente perdido.

Entre o fim do Estado Novo, em 1945, e o golpe militar, em 1964, o Brasil teve nove presidentes – entre titulares, interinos e vices que sucederam a presidentes – e passou por alguns episódios que poderiam desembocar em interrupção da ordem democrática.

Durante esse período, a legislação eleitoral continuou a trazer novos elementos à cena política. A exclusividade dos partidos políticos na apresentação das candidaturas, somada à obrigatoriedade do voto em sufrágio universal, levou ao estabelecimento de novas relações entre candidatos e eleitores, nesse cenário as campanhas eleitorais começam a ganhar relevância.

O regime militar que se iniciou em 1964 não seguiu a mesma orientação da ditadura Vargas e manteve a Justiça Eleitoral em funcionamento, com a sua manutenção nos textos constitucionais de 1967 e 1969 (Emenda Constitucional nº 1). Contudo, como aponta Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, “(...) as eleições eram limitadas e parciais: os cargos mais importantes, como o de Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos das capitais, não eram de livre escolha popular”. (GONÇALVES:2012, p. 6/7)

O Código Eleitoral vigente, Lei 4.737 de 1965, é desse período.

Com a redemocratização e a edição da carta constitucional de 1988, que cuidou largamente do Direito Eleitoral, manteve-se a estrutura habitual da Justiça Eleitoral, ou

seja, Tribunal Superior Eleitoral, Tribunais Regionais Eleitorais, Juízes e Juntas Eleitorais.

No período pós-1985, o Brasil tornou-se uma democracia eleitoral com eleições competitivas, limpas, regulares e com maciça incorporação de eleitores.

O processo da transição democrática no fim do Regime Militar envolveu a abertura gradual idealizada pelas elites políticas autoritárias. Esse processo se mostrava inevitável, tendo em vista o número daqueles que pressionavam e ansiavam por mudanças. Nessa fase é possível a identificação de três forças atuantes: “a crise no reconhecimento da legitimidade do regime (em decorrência da crise econômica); a eleição de governadores opositoristas em 1982; e a maior manifestação de massas no Brasil: as campanhas pelas Diretas”. (BRASIL:2014, p. 59)

A evolução do sistema de votação iniciado a partir da redemocratização trouxe muitas novidades para o cenário eleitoral no país. Hoje os eleitores escolhem os representantes para os principais postos de poder – do Presidente da República, aos vereadores nos municípios. Fruto da atuação efetiva da Justiça Eleitoral, as fraudes foram praticamente eliminadas com a adoção da votação eletrônica, permitindo também que os resultados sejam proclamados poucas horas depois do pleito.

As eleições são competitivas, com uma enorme oferta de candidatos e partidos (uma média de 30 partidos por eleição). Jairo Nicolau registra que quatro em cada cinco adultos compareceram às últimas eleições para votar. (NICOLAU:2004) O sufrágio é universal, pois já não existem restrições significativas que impeçam qualquer cidadão com pelo menos 16 anos de ser eleitor. Alguns dados sobre os números de postos ocupados pelo voto ilustram a dimensão que as eleições alcançaram no Brasil: um presidente, um vice-presidente; 513 deputados federais, 81 senadores, 27 governadores, 27 vice-governadores, 1.058 deputados estaduais, 5.559 prefeitos, 5.559 vice-prefeitos e 60.277 vereadores, perfazendo um total de 73.101 cargos políticos acessíveis exclusivamente por meio de eleições.

O Brasil é hoje a quarta maior democracia do planeta em números de eleitores, perdendo apenas para Índia, Estados Unidos e Indonésia.<sup>3</sup> A tabela a seguir registra o total de eleitores cadastrados perante a Justiça Eleitoral até outubro de 2019.

**Tabela 1 - Quantidade de Eleitores no Brasil**

<b>Abrangência</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Centro-Oeste	10.600.383	7,191
Exterior	464.239	0,315
Nordeste	39.494.847	26,792
Norte	11.409.828	7,740
Sudeste	63.965.539	43,391
Sul	21.480.217	14,571
<b>TOTAL</b>	<b>147.415.053</b>	

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

<sup>3</sup> Agência de notícias do Senado Federal: Brasil é uma das quatro maiores democracias do mundo. Disponível em [www.senado.leg.br/noticias](http://www.senado.leg.br/noticias). Acesso em 01 jul. 2018.

Além de consolidar a legitimidade das eleições no Brasil, a evolução do processo de votação brasileiro repercutiu também na dinâmica das campanhas eleitorais. Meios de comunicações sociais passaram a assumir um papel cada vez mais importante nas eleições, agregando-se à propaganda no horário eleitoral gratuito a utilização da internet e das redes sociais como protagonistas na difusão de ideias e no convencimento do eleitor.

As campanhas são planejadas acompanhando a flutuação da tendência da vontade eleitoral por meio das pesquisas de opinião. Da panfletagem tradicional, passando pela televisão e agora pelas redes sociais na Internet, as campanhas dependem de uma quantidade gigantesca de recursos financeiros para que tenham sucesso. Essa dependência, entretanto, fez com que nos últimos tempos as campanhas eleitorais custem cada vez mais caro, se mostrando acentuada a dependência de recursos econômicos para o sucesso nas urnas.

Nesse processo de evolução e consolidação do regime democrático no Brasil, a atuação da Justiça Eleitoral teve papel de destaque ao criar mecanismos e tecnologia que buscam assegurar a higidez dos pleitos e a legitimidade dos mandatos políticos, através do exercício das funções que lhe foram atribuídas pela Constituição e pela legislação ordinária, que serão a seguir detalhadas.

De todo modo, cumpre registrar os desafios atuais da democracia brasileira e da Justiça Eleitoral, notadamente as questões suscitadas pela influência no processo eleitoral de técnicas de inteligência artificial e disseminação de notícias falsas, as “Fake News”, além do combate à disseminação de suspeitas infundadas à lisura das Urnas Eletrônicas.

#### **4 – Funções da Justiça Eleitoral**

À Justiça Eleitoral foi confiada a missão de resguardar a democracia e a soberania popular por meio da organização e fiscalização das eleições. Além de deter a jurisdição em matéria eleitoral, possui também competência administrativa para organizar e fiscalizar as eleições.

Em razão dessas características, a Justiça Eleitoral diferencia-se de todos os demais seguimentos do Poder Judiciário, tendo em vista o exercício de funções específicas, não apenas como funções acessórias, mas sim como funções típicas.

Essas atribuições podem ser agrupadas em quatro funções essenciais: (i) administrativa; (ii) jurisdicional; (iii) normativa e (iv) consultiva.

##### **4.1 – Função Administrativa**

A Função Administrativa corresponde às atividades desempenhadas pela Justiça Eleitoral referentes à preparação, organização e administração todo o processo eleitoral.

Quando age nessa função o faz de ofício, independente de provocação, já que o administrador deve agir sempre que as circunstâncias reclamarem, não podendo manter-se inerte diante de acontecimentos que exigem a sua intervenção. (GOMES:2016, p. 95) Agindo na função administrativa, a Justiça Eleitoral não está sujeita ao princípio dispositivo, ou seja, age independente de provocação do interessado.

A tarefa de organização de eleições limpas não se limita às atividades diretamente relacionadas ao exercício do sufrágio em si.

Os procedimentos de inscrição de eleitores e gerenciamento do Cadastro Nacional de Eleitores estão umbilicalmente ligados à missão da Justiça Eleitoral de promoção de eleições legítimas.

O artigo 14 da Carta Magna prevê o exercício da soberania popular pelo sufrágio universal através do voto direto, secreto e com mesmo valor para todos.

Até a década de 80, o cadastro eleitoral era descentralizado e cada unidade federativa era responsável pelo controle de seus eleitores.

A gestão desses cadastros era feita de maneira eminentemente burocrática se comparada aos dias atuais, pois todo o arquivo dessa documentação era feito em papel, o que tornava excessivamente dificultoso o combate à fraude de inscrições.

A informatização do cadastro eleitoral, bem como do processo de votação, trouxe considerável avanço na concretização da soberania popular e fortalecimento do regime democrático.

A utilização de tecnologia da informação no processo eleitoral brasileiro tem função exponencial na coibição de fraudes e prevenção de constituição de currais eleitorais, na medida em que permite à Justiça Eleitoral o cruzamento de informações de eleitores em todo o território nacional, o que antes era operacionalmente impossível.

Através do sistema informatizado, todas as operações de alistamento, revisão e transferência de inscrição eleitoral são submetidas a batimento nacional para aferição de eventual duplicidade de inscrições eleitorais, impedindo que uma mesma pessoa se aliste mais de uma vez como eleitora, fraude recorrente em tempos de cadastro descentralizado e não informatizado.

Realizado o batimento, sendo encontrada mais de uma inscrição para um mesmo cidadão, as inscrições sobressalentes são canceladas, impedindo que esse eleitor tenha direito a mais de um voto.

Enrijecendo ainda mais os mecanismos de coibição à inscrição fraudulenta, a Justiça Eleitoral deu início ao programa de identificação biométrica do eleitorado.

Com a biometria, o batimento do cadastro é realizado pelos dados constantes do cadastro eleitoral e pelas impressões digitais.

A utilização das impressões digitais, como forma de identificação, tem dupla função: 1 - assegurar que uma pessoa será alistada apenas uma vez no cadastro de eleitores; e 2 - que uma pessoa não poderá votar no lugar de outra.

Ainda com foco na manutenção da higidez do cadastro eleitoral, há previsão na Resolução TSE nº 21.538/2003 de realização de revisão de eleitorado, que pode ser deflagrada mediante provocação, por denúncia embasada de irregularidade no cadastro, ou determinada de ofício, pelo Tribunal Superior Eleitoral, se preenchidos os requisitos previstos no §1º do artigo 58 da Resolução supracitada.

Todas essas ações têm como objetivo garantir direito de voto igual a todos os cidadãos, fortalecendo a democracia brasileira.

#### **4.2 – Função Jurisdicional**

Enquanto integrante do Poder Judiciário, a Justiça Eleitoral detém com exclusividade a competência de dizer o direito em matéria eleitoral, sempre que houver conflito de interesses envolvendo eleições.

A jurisdição eleitoral tem como principais características a celeridade e a gratuidade, em decorrência, esta última, das disposições contidas no inciso LXXVII do art. 5º, da CF, que estabelece a gratuidade, na forma da lei, dos atos necessários ao exercício da cidadania, garantia que também está assegurada pela Lei 9.265/1996.

Essa função pode ter origem na função administrativa, que em razão do surgimento de conflito acaba demandando a atuação da Função Jurisdicional da Justiça Eleitoral.

Exemplo típico dessa situação é a aplicação de multa em razão de propaganda eleitoral irregular. Quando fiscaliza a propaganda a Justiça Eleitoral exerce atribuições decorrentes do poder de polícia, no entanto, para aplicação de multa em razão da propaganda irregular é necessário que haja representação específica do Ministério Público Eleitoral, momento em que a matéria é judicializada, conforme verbete da Súmula nº 18 do TSE:

Conquanto investido de poder de polícia, não tem legitimidade o juiz eleitoral para, de ofício, instaurar procedimento com a finalidade de impor multa pela veiculação de propaganda eleitoral em desacordo com a Lei nº 9.504/97.

A fiscalização da propaganda eleitoral feita pela Justiça Eleitoral tem como escopo garantir correição das informações passadas ao eleitor a fim de lhe prover todos o material necessário à escolha livre e consciente de seu representante.

Além da fiscalização da propaganda, os juízos e tribunais eleitorais têm tido importante papel na promoção da igualdade de participação na política.

O círculo de partidos políticos, candidatos e representantes eleitos ainda é hegemonicamente ocupado por homens.

O voto feminino foi instituído pelo Código Eleitoral em 1932, porém seu estabelecimento não teve como consequência imediata a igualitária participação das mulheres na política.

Ações afirmativas foram criadas, como a cota de gênero para registro de candidaturas, seguida da correspondente reserva financeira para financiamento das campanhas, com fulcro na maior inserção das mulheres na política.

Dessa ação afirmativa, outro tipo de fraude surgiu: a candidatura feminina fictícia. Também conhecida como “candidatura laranja”, tal prática vem sendo adotada por partidos que não conseguem o número de mulheres necessário para a correta implementação da cota de gênero e vem sendo combatida pela Justiça Eleitoral em todas as suas esferas.

A Justiça Eleitoral Paulista foi pioneira na cassação do registro de candidatura de todos os candidatos diretamente beneficiados pela utilização das candidaturas fictícias.

Em agosto de 2018, em sede recursal, foi reconhecida, pelo TRE/SP, fraude na utilização da cota de gênero empregada apenas formalmente com o reles intuito de lançar mais candidatos por um partido no município de Santa Rosa do Viterbo/SP. Nessa oportunidade foram cassados todos os mandatos dos candidatos beneficiados pelo ato ilegal, sob o fundamento de ofensa à lisura do pleito ante a utilização meramente formal da cota de gênero.

Tal postura tem sido repetida pelos demais Tribunais Eleitorais em verdadeiro aporte à solidificação da democracia brasileira.

### **4.3 – Função Normativa**

A Função Normativa é também outro fator de diferenciação da Justiça Eleitoral. Tal função está prevista nos artigos 1º, parágrafo único e também no art. 23, IX, do Código Eleitoral e ainda no art. 105 da Lei 9504/97, conforme segue:

## Código Eleitoral

Art. 1º Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá Instruções para sua fiel execução.

Art. 29 . Compete privativamente ao TSE:

(...)

IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código.

## Lei 9.504/97

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.

§ 3º. Serão aplicáveis ao pleito eleitoral imediatamente seguinte apenas as resoluções publicadas até a data referida no *caput*.

O Poder Normativo da Justiça Eleitoral, portanto, é exercido pelo Tribunal Superior Eleitoral, por meio de Resoluções.

Tamanha é a relevância das Resoluções do TSE que importantes matérias que, a rigor, deveriam ser objeto de disciplinamento pelo Poder Legislativo acabaram sendo veiculadas por meio de Resoluções, a exemplo daquelas que trataram sobre o número de vereadores dos municípios, da verticalização das coligações e ainda sobre o disciplinamento da perda de mandato eletivo em função da chamada “infidelidade partidária”.

Tanto a doutrina como a jurisprudência reconhecem que as resoluções expedidas pelo TSE ostentam força de lei. (CASTRO, 2004, p. 48)

Cabe observar que as resoluções do TSE se submetem a um princípio da anterioridade específico: devem ser editadas até o dia 5 de março do ano eleitoral, sob pena de não poderem ser aplicáveis ao pleito subsequente.

A cada eleição o Tribunal Superior Eleitoral edita resoluções específicas que regulamentam desde o calendário eleitoral, passando pelo registro das candidaturas; propaganda eleitoral; condutas vedadas a agentes públicos em campanha; pesquisas eleitorais; atos preparatórios à votação; arrecadação, gastos e prestação de contas de campanha; etc.

Tais instruções possuíam caráter temporário, aplicando-se exclusivamente a uma determinada eleição. A edição de novas resoluções destinadas a regulamentar pleitos futuros em nada alteravam aquelas anteriormente expedidas, uma vez que destinadas a regular processo eleitoral específico, cujas normas deveriam ter aplicação a ele restrita, aplicando-se aqui o princípio do *tempus regit actum*.

Essa característica foi alterada a partir da edição da Resolução TSE nº 23.472, de 17 de março de 2016, que passou a disciplinar que os atos normativos veiculados pela Corte Superior Eleitoral para regulamentação das eleições ordinárias serão editadas em caráter permanente e somente poderão ser alteradas nas seguintes hipóteses: (i)

reconhecimento da ilegalidade ou inconstitucionalidade de dispositivo da instrução pelo próprio Tribunal Superior ou pelo Supremo Tribunal Federal; (ii) análise da constitucionalidade de dispositivo legal pelo Supremo Tribunal Federal; (iii) superveniência de Lei ou Emenda Constitucional que tenha aplicação para as eleições reguladas pelas instruções; (iv) em decorrência do aperfeiçoamento das boas práticas e desenvolvimento tecnológico dos equipamentos, materiais e serviços utilizados nas eleições e das datas em que elas se realizam; (v) em decorrência da modificação da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Eleitoral sobre matéria eleitoral; e (vi) - para correção de inexatidões materiais e retificação de erros de cálculo.

De todo modo, existem resoluções que regulamentam questões mais amplas, as quais não dizem respeito, propriamente, a realização de pleitos eleitorais. Como exemplo desse tipo de instruções podemos citar a Resolução TSE nº 21.538/2003, que regulamenta, dentre outros temas, o alistamento eleitoral, as operações relativas ao cadastro nacional de eleitores, revisão do eleitorado, justificativa pela ausência de comparecimento às urnas, etc; bem como a Res. TSE 23.456/2017, que disciplina a arrecadação, os gastos e a prestação de contas ordinárias das direções partidárias.

#### **4.4 – Função Consultiva**

Outra atribuição “peculiaríssima” da Justiça Eleitoral é a função consultiva.

O Poder Judiciário não é órgão de consulta, ou seja, em regra somente se manifesta em questões concretas levadas ao seu conhecimento pelas partes interessadas (GOMES:2017, p. 98). No entanto, com a finalidade de assegurar a regularidade e a legitimidade do pleito, considerando ainda a importância das eleições para a manutenção do Estado Democrático de Direito, o Código Eleitoral atribui ao Tribunal Superior Eleitoral e aos Tribunais Regionais Eleitorais a possibilidade de responder consultas formuladas em tese por autoridade ou por partido político, conforme dispõe os art. 23, inc. XII e art. 30, inc. VII do Código Eleitoral.

Conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal, as respostas do TSE às consultas que lhes são dirigidas não têm natureza jurisdicional nem efeito vinculante (STF - MS 26. 604/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia) e não geram efeitos concretos, servindo tão somente como orientação para exercício do ato jurisdicional ou administrativo (TSE - REspe5.141, Rel. Min. Pedro Gordilho).

Tendo em vista que as respostas às consultas não se revestem de caráter vinculativo ou obrigatório, resta assentada a impossibilidade de se instaurar a jurisdição constitucional abstrata perante o Supremo Tribunal Federal (STF - ADI 1.805-MC/DF)

Para que sejam conhecidas, as consultas não podem versar sobre casos concretos, sendo obrigatória que sejam formuladas em tese e em termos genéricos (Res.-TSE nos 23.135/2009, 23.113/2009 e 23.035/2009). Além disso, não cabem consultas sobre projeto de lei ainda em tramitação, pois ainda inexistente a norma no ordenamento jurídico (Res. TSE nº 23.016/2009), bem como que versem sobre matéria *interna corporis* de partidos político (Res. TSE nº 23.079/2009; 23.035/2009 e 22.914/2008);

Após iniciado o período eleitoral, assim entendido o prazo inicial para a realização das convenções partidárias para escolha de candidatos, o TSE em regra não admite a interposição de consultas quando a resposta ao questionamento incidir sobre fato abarcado nesse período (Res. TSE 22.877/2008; 22.853/2008 e 22.488/2006). Entretanto, nas Eleições de 2010 e 2014, o TSE aceitou consulta quando já iniciado o processo

eleitoral, em razão da relevância da matéria submetida para o pleito, conforme Consultas nº 796-36 de 2010 e 100075 de 2014.

## 5 - Conclusão

O processo de escolha de representantes por meio de eleições é um dos elementos centrais da democracia.

O Brasil convive regularmente com eleições desde sua independência. Mesmo com as sucessivas alterações na legislação nacional, a Justiça Eleitoral permanece, desde sua criação, em 1932, como a principal instituição eleitoral da política brasileira. (CADAH:2012, p. 8)

Durante muitos anos o controle do processo eleitoral foi confiado ao Poder Legislativo, fato que comprometia a credibilidade do processo de escolha dos candidatos a cargos eletivos. Com a transferência dessa competência ao Poder Judiciário, por meio da criação de uma Justiça Especializada, dotada de competência exclusiva para administrar e fiscalizar as eleições, fortaleceu-se o processo eleitoral e, por conseguinte, a concretização de um regime efetivamente democrático no Brasil.

A instituição da Justiça Eleitoral e o fortalecimento de suas funções precípua ao longo dos anos, notadamente com a Constituição Federal de 88, demonstra que a existência de um elemento “imparcial” no processo de escolha dos representantes afirma a legitimidade dos resultados emitidos pelas urnas e transparece regularidade na fiscalização do pleito. A figura de um ente autônomo, pertencente ao Poder Judiciário, distante, portanto, dos interesses políticos em disputa, confere credibilidade ao processo de escolha dos candidatos, e ressalta a legitimidade daqueles que foram escolhidos no processo de seleção de representantes.

Em que pese a citada dissociação entre o sistema normativo constitucional e as realidades sociais e políticas vivenciadas, na esfera eleitoral inúmeros avanços puderam ser vislumbrados na democracia brasileira a partir da atuação da Justiça Eleitoral.

Nesse sentido, precisas as palavras de André Ramos Tavares:

o Brasil apresenta um dos modelos mais avançados de processo eleitoral, com mecanismos adequados e procedimentos minuciosos para registro (lista) de eleitores e apuração dos votos em prazo adequado. Um componente essencial para a consolidação desse cenário de estabilidade e confiança institucional foi a Justiça Eleitoral. (TAVARES:2011, p. 9-30)

Em que pesem as diversas crises políticas e apagões institucionais vivenciados ao longo da nossa história democrática, a atuação da Justiça Eleitoral trouxe ganhos significativos para a competitividade e a confiabilidade do processo eleitoral brasileiro, caracterizando-se a sua existência como um dos elementos essenciais para construção de uma democracia efetiva no Brasil.

## Referências

ARAGÃO, Eugênio José Guilherme de; GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Ministério Público Eleitoral: uma introdução**. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (Coord.). Sistema Político e Direito Eleitoral Brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 13. ed. Trad. Carmen C. Varriale et al. Brasília/DF: Editora Universidade de Brasília, 2009. v. 2.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, 17. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005

BRASIL, Agência de notícias do Senado Federal. Brasil é uma das quatro maiores democracias do mundo. Disponível em [www.senado.leg.br/noticias](http://www.senado.leg.br/noticias). Acesso em 10 dez. 2019

\_\_\_\_\_, Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Ane Ferrari Ramos Cajado, Thiago Dornelles, Amanda Camylla Pereira. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

CADAH, Lucas Queija. **Instituições Eleitorais e Competição Política: A criação da Justiça Eleitoral no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. 2012

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Malheiros, 2004.

COSTA, Adriano Soares. **Instituições do direito eleitoral**, 6. Ed.

CARDOSO, Magaly Silicani; LIZARDO, Filipe Soares. **Prestação de contas dos candidatos e dos partidos políticos: regimes, efeitos das decisões e recursos**. In: GUILHERME, Walter de Almeida; KIM, Richard Pae; SILVEIRA, Vladmir Oliveira (Coord.). **Direito eleitoral e processual eleitoral: temas fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito eleitoral**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

JORGE, André Guilherme Lemos. **Manual de Estudos de Direito Eleitoral e Jurisprudência**. 2. ed. SÃO PAULO: CONJUR, 2017.

LIZARDO, Filipe Soares. **A eficiência da atuação da Justiça Eleitoral no controle do financiamento eleitoral**. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2019.

LOPES, Fláucia do Prado Fonseca. **A Justiça Eleitoral no Brasil: evolução do sistema eleitoral, da colônia ao voto eletrônico**. Monografia. Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis) e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), 2008. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/161097> (acesso em 30.04.2018)

NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

NUNES, Silvio Gabriel Serrano. **As origens do constitucionalismo calvinista e o direito de resistência: a legalidade bíblica do profeta em John Knox e o contratualismo secular do jurista em Théodore de Bèze**. Tese (Doutorado em Filosofia), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

RIBEIRO, Flávila. **Direito eleitoral**, 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **O processo eleitoral como instrumento para a Democracia**. Resenha Eleitora – Revista Técnica. Tribunal Regional Eleitoral de Santa

Catarina. 27.mar.98. Disponível em <[http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/o-processo-eleitoral-como-instrumento-para-a-democracia/index52e0.html?no\\_cache](http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/o-processo-eleitoral-como-instrumento-para-a-democracia/index52e0.html?no_cache)> Acesso em: 20.02.2018

SADEK, Maria Tereza. **A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais – Edição “on line”. 2010

SILVEIRA, José Néri da. **Aspectos do Processo Eleitoral**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

STRECK, Lenio Luis. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica do direito**. Porto Alegre: Livr. do Advogado Ed., 2012.

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