

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE DIREITO**

Programa de Pós-Graduação em Direito

Aghisan Xavier Ferreira Pinto

**A NORMA CONSTITUCIONAL DA PERIODICIDADE DA INVESTIDURA DAS  
FUNÇÕES ELEITORAIS SOB A PERSPECTIVA DOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA  
JURÍDICA, DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA E DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA**

BELO HORIZONTE

2019

Aghisan Xavier Ferreira Pinto

**A NORMA CONSTITUCIONAL DA PERIODICIDADE DA INVESTIDURA DAS  
FUNÇÕES ELEITORAIS SOB A PERSPECTIVA DOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA  
JURÍDICA, DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA E DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como um dos requisitos para a concessão do grau de Mestre, elaborada sob a orientação da Professora Doutora Adriana Campos Silva.

Linha de Pesquisa: Poder, cidadania e desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Área de Estudo: Direito Político

BELO HORIZONTE

2019

---

P659n Pinto, Aghisan Xavier Ferreira  
A norma constitucional da periodicidade da investidura das funções eleitorais sob a perspectiva dos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da eficiência administrativa / Aghisan Xavier Ferreira Pinto. – 2019.

Orientadora: Adriana Campos Silva.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito eleitoral - Brasil – Teses 2. Garantia (Direito) – Teses  
3. Justiça eleitoral – Teses 4. Poder judiciário – Teses I.Título

CDU 342.8(81)

---

Aghisan Xavier Ferreira Pinto

**A NORMA CONSTITUCIONAL DA PERIODICIDADE DA INVESTIDURA DAS  
FUNÇÕES ELEITORAIS SOB A PERSPECTIVA DOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA  
JURÍDICA, DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA E DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA**

Dissertação de Mestrado apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da  
Universidade Federal de Minas Gerais visando a obtenção do título de Mestre.

Banca Examinadora:

---

Professora Doutora Adriana Campos Silva (Orientadora)

Universidade Federal de Minas Gerais

---

Professor Doutor Adamo Dias Alves

Universidade Federal de Minas Gerais

---

Professora Doutora Mônica Sette Lopes

Universidade Federal de Minas Gerais

Avaliação: \_\_\_\_\_

Belo Horizonte, 28 de fevereiro de 2019.

## O APANHADOR DE DESPERDÍCIOS

Manoel de Barros

Uso a palavra para compor meus silêncios.  
Não gosto das palavras fatigadas de informar.  
Dou mais respeito às que vivem de barriga no chão  
tipo água pedra sapo.  
Entendo bem o sotaque das águas.  
Dou respeito às coisas desimportantes e aos seres desimportantes.  
Prezo insetos mais que aviões.  
Prezo a velocidade das tartarugas mais que a dos mísseis.  
Tenho em mim um atraso de nascença.  
Eu fui aparelhado para gostar de passarinhos.  
Tenho abundância de ser feliz por isso.  
Meu quintal é maior do que o mundo.  
Sou um apanhador de desperdícios:  
Amo os restos como as boas moscas.  
Queria que a minha voz tivesse um formato de canto.  
Porque eu não sou da informática:  
Eu sou da invencionática.  
Só uso a palavra para compor meus silêncios.

## JUSTIÇA

“Justiça é consciência, não uma consciência pessoal,  
mas a consciência de toda a humanidade.  
Aqueles que reconhecem claramente a voz de suas próprias  
consciências, normalmente reconhecem também a voz da justiça.” <sup>1</sup>

“Só o bem neste mundo é durável,  
e o bem, politicamente, é todo justiça e liberdade,  
formas soberanas da autoridade e do direito,  
da inteligência e do progresso.” <sup>2</sup>

“A primeira igualdade é a justiça.” <sup>3</sup>

Alexander Solzhenitsyn<sup>1</sup>  
Rui Barbosa<sup>2</sup>  
Victor Hugo<sup>3</sup>

Dedico este desadornado trabalho às duas almas que não são deste mundo:  
Minha querida mãe, Janete; amor, fortaleza e justiça.  
Márcio; justiça, fortaleza e amor.

## **AGRADECIMENTOS**

Agora, quando escrevo as últimas linhas desta Dissertação, chega o momento de agradecer àqueles que por aqui passaram.

À minha Orientadora, Dra. Adriana Campos Silva, muito, muito obrigado pelas lições de Direito e de “gente”. Agradeço pelo carinho da acolhida e por me abrir as portas desta tão honrada Faculdade de Direito. Professora, espero ter feito valer a pena!

Aos Professores, membros da Banca de Defesa desta Dissertação: Dra. Mônica Sette Lopes, Dr. Adamo Dias Alves e Dr. Ricardo Manoel de Oliveira Morais, agradeço pela honra e privilégio de tê-los comigo no encerramento deste ciclo. Agradeço, antecipadamente, pelas valiosas contribuições para que este trabalho se aprimore e se faça melhor.

Aos Professores, membros da Banca de Qualificação: Dr. Gláucio Ferreira Maciel e Dr. Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira, obrigado por, no meio do caminho, me colocarem de volta nos trilhos.

Aos Professores das disciplinas cursadas e àqueles dos corredores da faculdade, agradeço pela generosidade de ensinar e pela paciência de ouvir.

Aos “oris”, colegas de caminhada, obrigado por também me ensinarem.

Por fim, agradeço àqueles que estão extramuros: família e amigos. Muito obrigado por fazerem a vida ser boa!



## **RESUMO**

A Dissertação tem por objeto a análise consequencial da incidência da norma constitucional da periodicidade da investidura e do exercício da magistratura eleitoral em toda a sua estrutura e funções. A pesquisa foi realizada sob o marco teórico dos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da eficiência administrativa no Direito Eleitoral, no contexto do constitucionalismo pós-positivista.

Para alcançar seus fins, o trabalho abordou a estruturação e o funcionamento do Poder Judiciário Eleitoral desde sua institucionalização na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em 1934, até a atual Constituição da República Federativa do Brasil. A pesquisa utilizou o método histórico-analítico para investigar a evolução e a formação do processo eleitoral que, em suas origens no constitucionalismo brasileiro, era de competência do Poder Legislativo, vindo a ser transferido para as atribuições do Poder Judiciário na Constituição de 1934. O Estudo adotou ainda o método histórico-comparativo para discorrer sobre os sistemas constitucionais brasileiros e o método crítico-analítico para investigar os efeitos negativos advindos da norma constitucional da periodicidade da investidura e do exercício nas funções da judicatura eleitoral, sob a perspectiva do marco teórico acima descrito.

Por meio das análises feitas neste trabalho, concluiu-se que a vigente norma constitucional de organização da magistratura eleitoral, assentada sobre a constante renovação de seus membros, não garante a segurança jurídica e a expectativa de confiança, necessárias para a estabilização do processo eleitoral em suas interconexões com o Direito Político e com os direitos políticos, além de resultar em ineficiência administrativa. Por fim, com vistas à elidir ou minimizar os problemas encontrados durante o desenvolvimento deste estudo, buscou-se propor uma reengenharia constitucional para o Poder Judiciário Eleitoral de maneira a se contar com Magistrados especializados na matéria eleitoral e organizados em carreira própria, o que ensejaria o aprimoramento institucional e funcional desse segmento do Poder Judiciário, tão relevante para a afirmação e consolidação do regime democrático brasileiro.

**Palavras-chave:** Direito Eleitoral; Segurança Jurídica; Proteção da Confiança; Eficiência Administrativa; Poder Judiciário Eleitoral; Organização da Magistratura Eleitoral; Norma da Periodicidade da Investidura e Exercício das Funções Eleitorais.

## **ABSTRACT**

The purpose of this dissertation is the consequential analysis of the incidence of the constitutional norm of periodicity of the investiture and exercise of the electoral magistracy in all its structure and functions. The research was carried out under a theoretical framework that covers the principles of legal security, protection of trust and administrative efficiency in electoral law, in the context of the post-positivist constitutionalism.

In order to achieve its objectives, the work dealt with the structuring and functioning of the Electoral Judiciary since its institutionalization in the Constitution of the United States of Brazil in 1934, up to the present Constitution of the Federative Republic of Brazil. The research used the historical-analytical method to investigate the evolution and formation of the electoral process that, in its origins in Brazilian constitutionalism, was part of the competence of the Legislative Branch, being transferred to the attributions of the Judiciary in the Constitution of 1934. The study also adopted the historical-comparative method to discuss Brazilian constitutional systems and the critical-analytical method to investigate the negative effects of the constitutional norm of the periodicity of investiture and exercise in the functions of the electoral judiciary, from the perspective of the theoretical framework described above.

Through the analyzes made in this study, it was concluded that the current constitutional norm of electoral magistracy organization, based on the constant renewal of its members, does not guarantee the legal certainty and confidence expectations that are necessary for the stabilization of the electoral process in its interconnections with the Political Law and with the political rights, in addition to resulting in administrative inefficiency. Finally, aiming to avoid or minimize the problems that have been found during the development of this study, a constitutional reengineering for the Electoral Judiciary was proposed in order to have magistrates who are specialized in the electoral subject as well as organized in their own career, what can lead to institutional and functional improvement of this segment of the Judiciary, which is so relevant to the affirmation and consolidation of the Brazilian democratic regime.

**Keywords:** Electoral Law; Legal Security; Trust Protection; Administrative Efficiency; Electoral Judiciary; Organization of Electoral Magistracy; Rule of Periodicity of Investiture and Exercise of Electoral Functions.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIÇÕES

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIDI	Ação de Impugnação da Diplomação
AIJE	Ação de Investigação Judicial Eleitoral
AIME	Ação de Impugnação de Mandato Eletivo
AIRC	Ação de Impugnação de Registro de Candidatura
Art.	Artigo
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CE	Código Eleitoral
CPC	Código de Processo Civil
CTN	Código Tributário Nacional
EC	Emenda Constitucional
LE	Lei das Eleições
LPP	Lei dos Partidos Políticos
MPE	Ministério Público Eleitoral
RE	Recurso Extraordinário
RECD	Recurso Contra Expedição de Diploma
REspe	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ	Tribunal de Justiça
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRF	Tribunal Regional Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
1.1	Tema Problema.....	17
1.2	Marco Teórico.....	17
1.3	Hipóteses.....	18
1.4	Objetivos.....	19
1.4.1	Objetivo Institucional.....	19
1.4.2	Objetivo Investigatório Geral.....	19
1.4.3	Objeto Investigatório Específico.....	20
1.5	Metodologia.....	20
1.5.1	Tipo de Pesquisa.....	21
1.5.2	Contexto da Pesquisa: considerações iniciais.....	22
1.6	Justificativa.....	23
<b>2</b>	<b>O ARTIGO 121 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.....</b>	<b>26</b>
2.1	Das Garantias da Magistratura Eleitoral.....	28
2.1.1	A Inamovibilidade dos Juízes Eleitorais.....	29
2.1.2	A Irredutibilidade de Subsídio.....	30
2.1.3	A Vitaliciedade.....	30
2.2	A Irrecorribilidade das Decisões dos Tribunais Eleitorais.....	31
2.3	A Norma Constitucional da Periodicidade da Investidura das Funções Eleitorais...	33
2.3.1	A Investidura nas Funções Eleitorais.....	33
2.3.2	A Transitoriedade da Investidura na Jurisdição Eleitoral.....	34
2.4	Considerações Acerca da Norma Constitucional da Periodicidade da Investidura das Funções Eleitorais.....	38
<b>3</b>	<b>CIDADANIA, VOTO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.....</b>	<b>43</b>
<b>4</b>	<b>A JUSTIÇA ELEITORAL.....</b>	<b>47</b>
4.1	As Juntas Eleitorais.....	52
4.2	Os Juízes Eleitorais.....	52

4.3	Os Tribunais Regionais Eleitorais.....	53
4.4	O Tribunal Superior Eleitoral.....	54
<b>5</b>	<b>FUNÇÕES DA JUSTIÇA ELEITORAL.....</b>	<b>57</b>
5.1	A Função Normativa.....	57
5.2	A Função Consultiva.....	63
5.3	A Função Jurisdicional.....	66
5.4	As Funções Administrativa e de Fiscalização.....	73
5.4.1	O Poder de Polícia do Juiz Eleitoral.....	74
<b>6</b>	<b>OS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA E DA EFICIÊNCIA.....</b>	<b>78</b>
6.1	A Segurança Jurídica e a Proteção da Confiança.....	79
6.1.1	A Segurança Jurídica na Constituição da República.....	81
6.1.2	A Segurança Jurídica e a Proteção da Confiança.....	84
6.1.3	Manifestação da Segurança Jurídica no Direito Político.....	86
6.1.4	O Problema da Segurança Jurídica no Direito Eleitoral Brasileiro.....	88
6.2	A Eficiência Administrativa.....	89
6.3	A Eficiência Jurisdicional.....	91
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>94</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>102</b>
	<b>REFERÊNCIAS NORMATIVAS.....</b>	<b>106</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Justiça Eleitoral brasileira é um ramo especializado do Poder Judiciário, com atuação em três esferas: jurisdicional, em que se destaca a competência para julgar questões eleitorais; administrativa, na qual é responsável pela organização e realização de eleições, referendos e plebiscitos; e regulamentar, em que elabora normas referentes ao processo eleitoral.<sup>1</sup>

Como órgão do Poder Judiciário, a Justiça Eleitoral nasceu por meio da edição do Código Eleitoral de 1932.

Ausente na Constituição 1891, e estreada na Constituição de 1934, a Justiça Eleitoral foi um sopro de esperança para aqueles que desejavam um país mais democrático, livre de amarras políticas e da dominação de oligarquias capitaneadas por coronéis.

Neste cenário pós Revolução de 1930, o Código Eleitoral retirou das mãos dos políticos o controle das eleições para entregá-lo a mãos isentas, permitindo assim, que o voto assumisse contornos mais robustos de expressão da vontade do povo capaz de traduzir nas urnas a legitimidade da representação popular.

Contudo, a Justiça Eleitoral brasileira não se desenvolveu de forma linear e percalços durante a história social, política e constitucional de nosso país determinaram seu desaparecimento na Constituição de 1937, e sua reconstitucionalização em 1946, qualidade que não perdeu desde então.

Continuando o esforço legitimador do voto, iniciado pelo Código Eleitoral de 1932, a Constituição de 1934 inaugurou a norma constitucional da periodicidade da investidura das funções eleitorais ao impor um limite temporal à atuação do magistrado que atua na Justiça Eleitoral. Assim, a norma de periodicidade surge como forma de afastar da Justiça Eleitoral a ingerência de forças externas capazes de deslegitimar a atuação do juiz eleitoral e, por consequência, colocar em risco o voto e a soberania popular.

---

<sup>1</sup> <http://www.tse.jus.br/justica-eleitoral>



## **1.1 Tema Problema**

Esta Dissertação de Mestrado, tendo como tema a norma insculpida no art. 121, § 2º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) que determina a periodicidade da investidura das funções eleitorais e cuja análise será feita instrumentalizada pelos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da eficiência administrativa, apresenta o seguinte tema-problema, estruturado em duas questões complementares:

Em razão da multiplicidade das funções do Poder Judiciário Eleitoral, a aplicação da norma constitucional da periodicidade na atribuição da titularidade e no exercício da magistratura eleitoral, em todas as suas três instâncias, se mostra adequada para: a) garantir a efetividade dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança na condução dos processos judiciais eleitorais, na formação de precedentes judiciais, na função normativa regulamentar eleitoral e na função consultiva eleitoral; e b) para concretizar o princípio da eficiência administrativa na organização e funcionamento do próprio Poder Judiciário Eleitoral e na sua função administrativa do processo eleitoral?

## **1.2 Marco Teórico**

De maneira a manter a unidade e a coerência epistemológica e metodológica deste trabalho, adotar-se-á como marco teórico, os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da eficiência administrativa, a partir das obras de DERZI (2009) e BATISTA JÚNIOR (2012).

O marco teórico, como diretriz doutrinária incidente na análise e no estudo da legislação pertinente, em especial dos artigos constitucionais 119 e 120 que tratam da composição dos Tribunais Eleitorais e do art. 121, § 2º, que determina o revezamento de magistrados na função jurisdicional eleitoral, bem como de casos ilustrativos das questões sobre as quais este trabalho joga luz, servirão como baliza para aferir se a engenharia do sistema de controle jurisdicional das eleições, caracterizado pela a constante alteração da composição da Justiça Eleitoral e a heterogeneidade de seus membros por força da norma da periodicidade da investidura das

funções eleitorais, tem ou não potencializado no Direito Eleitoral brasileiro, a insegurança jurídica, a desconfiança e a ineficiência na realização das funções próprias do Poder Judiciário Eleitoral, a saber: i) função jurisdicional; ii) função normativa; iii) função consultiva; iv) funções administrativa e de fiscalização.

O mesmo marco teórico também será o referencial epistemológico e metodológico em torno do qual a revisão bibliográfica será realizada, de modo a oferecer uma eventual contribuição para o aprimoramento do sistema jurídico brasileiro, no âmbito da especificidade deste projeto.

### **1.3 Hipóteses**

Em sintonia com o tema-problema e o marco teórico, a pesquisa apresenta as seguintes hipóteses:

- a) A norma da periodicidade da investidura das funções eleitorais, ao determinar o limite temporal de dois anos para a atuação do magistrado nas funções eleitorais, se mostra compatível com os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, pois determina um meio eficaz de proteção do processo eleitoral ao mesmo tempo em que permite que a organização da Justiça Eleitoral se faça com observância do princípio da eficiência administrativa com vistas a garantir o máximo desempenho das funções judicantes e administrativas no processo eleitoral;
- b) A norma da periodicidade da investidura das funções eleitorais, ao determinar o limite temporal de dois anos para a atuação do magistrado nas funções eleitorais, se mostra incompatível com os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, pois sua observância determina a impossibilidade de especialização do juiz nas funções eleitorais e a inexistência de uma carreira própria de Juiz Eleitoral, o que tem potencial para gerar anomias no desempenho das funções eleitorais. Ademais, a constante e rápida alternância de magistrados nas funções eleitorais e a composição multifacetária dos órgãos da Justiça Eleitoral podem representar um entrave à plena realização do princípio da eficiência administrativa face à necessidade de que todo o processo eleitoral se dê de

modo a garantir a excelência na prestação jurisdicional eleitoral por meio da busca incessante pela celeridade, pela otimização de recursos e pela qualidade na prestação jurisdicional.

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo Institucional**

Este trabalho tem como objetivo institucional a produção da Dissertação de Mestrado para obtenção do Título de Mestre em Direito pelo Curso de Mestrado em Direito vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGD – UFMG).

### **1.4.2 Objetivo Investigatório Geral**

Este trabalho tem por objetivo geral analisar as consequências prático-jurídicas da incidência da norma constitucional da periodicidade da investidura das funções eleitorais na atuação dos magistrados em todas as funções, órgãos e instâncias do Poder Judiciário Eleitoral sob as diretrizes dos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da eficiência administrativa, aplicados ao Direito Eleitoral.

Busca-se entender se, de fato, a transitoriedade da investidura das funções eleitorais do magistrado eleitoral garante o funcionamento adequado da Justiça Eleitoral permitindo que seus membros atuem de forma independente, atualizada e capacitada.

Questiona-se se a constante renovação dos quadros da Justiça Eleitoral permite que os juízes que lá atuam possam realizar suas funções com autonomia em relação às conjunturas político-ideológicas e partidárias; ou, se, de modo inverso, a constante renovação daqueles que desempenham as funções judiciais eleitorais termina por fragilizar a atuação do magistrado eleitoral gerando maior insegurança jurídica e desconfiança, diante da falta de especialização da

Justiça Eleitoral e de seus membros, o que acarreta constantes inovações e divergências jurisprudenciais, dificultando a formação de precedentes judiciais bem fundamentados e de longo prazo e, impacta nos aspectos qualitativos e quantitativos das normas editadas pelo Poder Judiciário Eleitoral, no contexto de um processo eleitoral que se torna cada vez mais complexo, dinâmico e de alta concorrência.

### **1.4.3 Objetivo Investigatório Específico**

Como objetivo investigatório específico, este estudo buscará propor uma terceira via para a solução do impasse acerca dos verdadeiros efeitos gerados pelo disposto no artigo 121, § 2º, e demais artigos da CRFB que fazem referência à Magistratura Eleitoral.

Por intermédio da ponderação dos argumentos dos defensores e dos críticos da norma da periodicidade da investidura das funções eleitorais acerca da engenharia sobre a qual se constrói a magistratura eleitoral, das funções desempenhadas pelos magistrados e do estudo de casos, buscar-se-á construir uma possível combinação dos critérios de transitoriedade e de permanência, capaz de equilibrar os benefícios da especialização judicial advinda da prática permanente ensejada por uma carreira na Magistratura Eleitoral e a renovação de ideias e conceitos trazida pela periodicidade da investidura das funções eleitorais, em sintonia com o marco teórico assentado sobre os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da eficiência administrativa.

## **1.5 Metodologia**

Este tópico é dedicado ao esclarecimento de questões essenciais para a compreensão acerca da metodologia utilizada ao longo do desenvolvimento da presente dissertação. Para tanto, aqui serão identificados o tipo de pesquisa utilizada e o seu contexto.

### 1.5.1 Tipo de Pesquisa

A elaboração deste trabalho será subsidiada pela investigação jurídico-comparativa da evolução do direito brasileiro através do tempo, tendo com objeto a formação do Poder Judiciário Eleitoral nos Códigos Eleitorais (CE) e nas Constituições Brasileiras, a partir de sua institucionalização na Constituição de 1934.

O objeto central deste trabalho será verificar os efeitos do artigo 121, § 2º, da CFRB e a incidência dos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da eficiência administrativa no processo eleitoral democrático.

Gustin e Dias (2006, p, 21) propõem duas grandes vertentes teórico-metodológicas aplicáveis à pesquisa jurídica: (i) a vertente jurídico-dogmática, que “considera o Direito com autossuficiência metodológica e trabalha com elementos internos do sistema jurídico”, (ii) a jurídico-sociológica ou empírica, “que se propõe a compreender o fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo”, analisando o Direito como variável da sociedade.

A pesquisa ora proposta insere-se em maior medida na vertente jurídico-dogmática, valendo-se de investigações dos tipos histórico-jurídico, jurídico-comparativo, jurídico-compreensivo e jurídico-propositivo.

Por meio da análise histórico-jurídica, procura-se investigar a evolução e a formação do Poder Judiciário Eleitoral no Brasil e as consequências advindas do seu modelo de composição e funcionamento. Já o método jurídico-compreensivo presta-se à análise dos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da eficiência administrativa em relação à norma da periodicidade da investidura das funções eleitorais.

Os dados a serem trabalhados deverão ser tanto primários quanto secundários, tendo em vista as fontes de pesquisa a serem adotadas: legislação, jurisprudência e doutrina brasileiras sobre o tema.

Como resultado do trabalho, a pesquisa pretende estabelecer critérios propositivos para sugerir a alteração das normas de estruturação do atual Poder Judiciário Eleitoral com vistas a elidir ou mitigar os possíveis efeitos negativos ocasionados pela atual engenharia do sistema que

tem como uma de suas características mais marcantes a não permanência dos magistrados nas funções eleitorais face à determinação constitucional de periodicidade da investidura das funções eleitorais, o que por sua vez, determina a inexistência de uma carreira própria da Magistratura Eleitoral.

### **1.5.2 Contexto da Pesquisa: considerações iniciais**

Esta dissertação é o produto de uma pesquisa realizada entre os anos de 2017 e 2019 e buscou compreender o modo como o Poder Judiciário Eleitoral é organizado no Brasil, desde sua institucionalização no Código Eleitoral (CE) de 1932, passando por sua constitucionalização na Constituição de 1934, chegando até os dias atuais.

Ao longo da pesquisa, analisou-se o deslocamento da competência da Justiça Eleitoral do Poder Legislativo para o Poder Judiciário, as razões desse deslocamento e os efeitos advindos dessa escolha feita pelo Poder Constituinte, bem como os impactos que a atual engenharia jurisdicional eleitoral gera sobre o sistema eleitoral como um todo e sobre os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da eficiência administrativa.

Inicialmente, o primeiro capítulo do trabalho propunha uma análise detalhada da formação do Poder Judiciário Eleitoral brasileiro desde a Constituição de 1824 até a Constituição de 1988. O segundo capítulo seria dedicado ao estudo do atual modo de composição do Poder Judiciário Eleitoral, suas funções e competências. A seguir, no terceiro capítulo, estariam sob análise a incidência dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança no processo eleitoral democrático. O princípio da periodicidade da investidura das funções eleitorais e suas implicações na segurança jurídica e na proteção da confiança seriam o tema do capítulo quatro. O quinto capítulo seria reservado ao estudo comparado das estruturas e composições dos órgãos que atuam nos processos eleitorais em países da América do Sul, naqueles que adotam o sistema de *Common Law*, além de alguns outros países de relevância democrática.

Contudo, em observância aos apontamentos feitos pela Banca de Qualificação do projeto deste trabalho composta pelos Professores Doutores Gláucio Ferreira Maciel e Marcelo Andrade

Cattoni de Oliveira, além da Professora Doutora Adriana Campos Silva, orientadora desta pesquisa, optou-se pela reorganização dos capítulos integrantes desta dissertação para melhor delimitar seu objeto com foco na análise do surgimento da Justiça Eleitoral e no deslocamento de sua competência para o Poder Judiciário, no atual modo de composição de seus quadros, nas suas funções e na periodicidade da investidura das funções eleitorais e seus desdobramentos.

Assim, tendo o marco teórico como baliza, o presente estudo se debruça sobre a norma da periodicidade da investidura das funções eleitorais como norma constitucional originária, apresentando seus aspectos positivos e negativos, buscando entender seus efeitos sobre as diversas competências do Poder Judiciário Eleitoral que, por sua natureza diferenciada dos demais ramos do Poder Judiciário, carrega especificidades que devem ser observadas, sob pena de se por em risco o próprio Sistema Judiciário Eleitoral como um todo.

## **1.6 Justificativa**

O art. 121, § 2º, da CRFB positivou a norma da periodicidade da investidura das funções eleitorais ao determinar que “os juízes dos tribunais eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria”.

Muito embora a CRFB seja expressa quanto aos “juízes dos tribunais eleitorais”, a norma da periodicidade da investidura das funções eleitorais também se aplica aos juízes eleitorais que deverão atuar nas zonas eleitorais e na presidência das juntas eleitorais, e que são, em sua origem, juízes estaduais também designados para o exercício temporário da jurisdição eleitoral.

Constata-se, desde logo, que o Poder Judiciário Eleitoral, que integra a Justiça Federal Especial, por força da citada norma, não possui um corpo de magistrados que lhe seja próprio, permanente e organizado em carreira, fato que destoa da regra geral aplicável aos demais órgãos do Poder Judiciário, que são compostos por magistrados togados e permanentes, à exceção de órgãos colegiados da primeira instância da Justiça Militar estadual e federal e também do Tribunal do Júri.

Assim, os juízes integrantes do Poder Judiciário Eleitoral são titulares ou suplentes de mandatos de dois anos, passíveis de uma recondução por igual período, cuja função temporária é remunerada por meio de gratificação mensal correspondente a 18% (dezoito por cento) do subsídio de juiz federal<sup>2</sup>, cujas despesas correrão à conta da dotação orçamentária consignada à Justiça Eleitoral.

A CRFB, em seu art. 118, definiu os órgãos componentes da Justiça Eleitoral, quais sejam: o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), os juízes eleitorais e as juntas eleitorais.

Ainda, e como determinado pelo art. 119 da CRFB, a composição de cada órgão da Justiça Eleitoral deve privilegiar o pluralismo de origem de seus membros que, no caso do TSE, será composto por membros oriundos do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e de advogados.

Assim como o TSE, os TREs terão sua composição marcada pela heterogeneidade de seus membros que, de acordo com o art. 120 da CRFB, contarão com juízes escolhidos entre os desembargadores dos Tribunais de Justiça (TJ) do respectivo Estado-membro, juízes de direito, um desembargador ou juiz do correspondente Tribunal Regional Federal (TRF) e advogados.

Compõem ainda, a Justiça Eleitoral, os juízes de direito e cidadãos sem formação jurídica obrigatória que atuam nas zonas eleitorais em todo o território nacional.

Com efeito, a CRFB, ao definir a estrutura e composição dos diversos órgãos do Poder Judiciário Eleitoral, determinou a efemeridade da atuação judicante daqueles que a integram, confirmando a norma de periodicidade da investidura das funções eleitorais, já que a regra geral e irrestrita é a da não permanência dos magistrados nas funções eleitorais.

Ademais, a temporariedade restrita aos quatro anos de atuação, no máximo, nos casos de recondução após o primeiro biênio e a mescla entre magistrados de carreira oriundos de diversos outros órgãos do Poder Judiciário e advogados, caracterizam a inexistência e a impossibilidade de

---

<sup>2</sup> Lei nº 8.350, de 28 de dezembro de 1991:

“Art. 2º A gratificação mensal de Juízes Eleitorais corresponderá a 18% (dezoito por cento) do subsídio de Juiz Federal.”



uma carreira própria de Juiz Eleitoral, face à diversidade de origem de seus membros, como determinado pela CRFB.

Importante salientar que essa mesma norma constitucional rege o Ministério Público Eleitoral (MPE), como nos informa Francisco Dirceu de Barros:

Os órgãos da Justiça Eleitoral se submetem ao princípio da periodicidade da investidura das funções eleitorais, segundo o qual não há magistrados ou promotores permanentemente investidos nas atribuições eleitorais, sendo elas exercidas temporariamente. (BARROS, 2011)

Em que pese o estudo e análise da atuação do MPE não estarem contemplados neste trabalho, considera-se relevante o fato de que a norma constitucional da periodicidade da investidura das funções eleitorais seja a ele aplicáveis, pois para além de conferir certa simetria entre as atuações de magistrados e promotores eleitorais por meio da alternância de seus membros, a norma constitucional da periodicidade da investidura das funções eleitorais pode gerar para o MPE os mesmo benefícios e problemas dela advindos em relação à magistratura eleitoral.

Isso posto, o que se observa é que a matéria eleitoral, não obstante sua importância para a viabilização de uma democracia representativa legítima e que seja verdadeiramente capaz de concretizar os ideais republicanos de pleno exercício de direitos políticos e de Direito Político, está sistematicamente relegada a um papel secundário dentro da arquitetura constitucional que dá forma ao sistema judiciário eleitoral, pois a matéria é sempre relegada ao segundo plano dentro das funções da magistratura, face ao seu caráter de transitoriedade de investidura.

Nesse sentido, o presente estudo mostra sua relevância ao buscar verificar as consequências prático/jurídicas da escolha pela não especialização da Justiça Eleitoral, pela inexistência de uma carreira própria para a magistratura eleitoral e pelo desempenho da função judicial eleitoral de modo descontínuo e marcado pela alternância de seus membros.

Ademais, a determinação do art. 121, § 2º, da CRFB implica no fato de que os magistrados eleitorais exercem essa nobre função de forma coadjuvante, pois todos aqueles que integram esse ramo da magistratura, quer sejam os magistrados ou os advogados, o fazem de forma acessória, pois têm atividades principais que não deixam de ser desempenhadas durante o

período em que estão investidos nas funções eleitorais.

A tudo isso, soma-se o fato de que, por determinação legal, o juiz que desempenha a função eleitoral temporária faz jus à gratificação mensal equivalente a 18% (dezoito por cento) do subsídio do juiz federal<sup>3</sup> e que, por força da Resolução nº 23.578 do TSE, os membros dos Tribunais Eleitorais e seus respectivos substitutos percebem gratificação de presença por sessão jurisdicional que, no caso do TSE corresponde a 3% (três por cento) do subsídio de Ministro do STF, e no caso dos TREs é igual a 3% (três por cento) do subsídio de Juiz do Tribunal Regional Federal (TRF), o que, por óbvio, onera os cofres públicos.

Ademais, em que pese o pagamento da gratificação se configurar como um incentivo para que juízes e advogados se interessem pela função jurisdicional eleitoral, ela também confere à função uma natureza pecuniária acessória, o que demonstra que a matéria eleitoral se encontra fora da atividade jurisdicional comum dos magistrados, pois se de outro modo fosse, a função eleitoral seria desenvolvida naturalmente, como são os casos das varas especializadas nas outras diversas matérias de Direito.

## **2 O ARTIGO 121 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

A Justiça Eleitoral brasileira, como disposto no art. 92, inciso V, da CRFB<sup>4</sup>, é órgão do Poder Judiciário, mas nem sempre foi assim.

Criada 43 anos após a Proclamação da República, à ocasião da edição do Código Eleitoral de 1932, a Justiça Eleitoral brasileira nasceu em meio a fraudes eleitorais cujas origens remontam o Império e a I República<sup>5</sup>, quando a política era dominada por oligarquias e pelo coronelismo,

---

<sup>3</sup> De acordo com o art. 3º da Resolução nº 23.578, de 5 de junho de 2018, que dispõe sobre o pagamento das gratificações eleitorais na Lei nº 8.350/1991, a gratificação mensal do Juiz Eleitoral corresponde a dezesseis por cento do subsídio do Juiz Federal.

<sup>4</sup> Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

(...)

V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;

<sup>5</sup> A Primeira República é o período da história no Brasil compreendido entre o fim da monarquia com a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, até a Revolução de 1930. O período também é conhecido como República Oligárquica, República dos Coronéis e República do Café com Leite.

conforme nos informa Victor Nunes Leal em seu livro “Coronelismo, enxada e voto” de 1948:

"Neste longo período, tivemos vários regimes políticos e numerosas reformas eleitorais; não obstante, permaneceu o fato fundamental da influência governista na expressão das urnas, conquanto diminuída nas eleições que sucederam à Revolução de 30. A explicação do fenômeno está no governismo dos chefes locais, já analisado anteriormente; e na sujeição do eleitorado do interior, especialmente do rural, a esses mesmos chefes, como consequência direta da nossa estrutura agrária, que deixa o trabalhador do campo ignorante e desamparado" (LEAL, p. 248).

Com efeito, o regime coronelista, composto por chefes políticos proprietários de terras, é apontado por Leal como um dos principais fenômenos que ensejavam a fraude e a dominação política sobre o sistema eleitoral brasileiro.

Desse modo, o surgimento da Justiça Eleitoral foi marcado pela busca da legitimidade das eleições. Por meio de suas funções precípua de organização e de fiscalização das eleições, a Justiça Eleitoral, já no início do século XX, empenhava-se para que os resultados das urnas se traduzissem em verdadeira representatividade política. Para tanto, e alcançando os tempos atuais, a Justiça Eleitoral se desenvolveu mantendo suas competências originárias e assumindo outras competências.

Constitucionalizada em 1934, a Justiça Eleitoral tem assento entre os artigos 118 e 121 da CRFB de 1988 e, conforme o *caput* do art. 121 da CRFB, faz-se necessária a edição de lei complementar cujo objeto seja disciplinar a organização da Justiça Eleitoral, dispondo sobre e as competências dos Tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais:

Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

§ 1º - Os membros dos tribunais, os juízes de direito e os integrantes das juntas eleitorais, no exercício de suas funções, e no que lhes for aplicável, gozarão de plenas garantias e serão inamovíveis.

§ 2º - Os juízes dos tribunais eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria.

§ 3º - São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem esta Constituição e as denegatórias de *habeas corpus* ou mandado de segurança.

§ 4º - Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais somente caberá recurso quando:

I - forem proferidas contra disposição expressa desta Constituição ou de lei;

II - ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais;

III - versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais;

IV - anularem diplomas ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais;

V - denegarem *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data* ou mandado de injunção.

Contudo, o que se verifica é que de 1988 até os dias atuais, não houve a edição de lei complementar com tal fim, como determinou o Constituinte Originário. Desse modo, o CE, Lei nº 4.737, de 1965, lei originalmente de natureza ordinária, foi recepcionado pela CRFB com *status* de lei complementar, por imposição do princípio da continuidade da ordem jurídica<sup>6</sup>.

Insta salientar que a recepção do CE como lei complementar se deu apenas em relação à parte que disciplina a organização e competência da Justiça Eleitoral, conforme demanda o *caput* do art. 121, da CRFB. Sendo esse o entendimento do STF, conforme o Mandado de Segurança nº 26.604, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia:

“O Código Eleitoral, recepcionado como lei material complementar na parte que disciplina a organização e a competência da Justiça Eleitoral (art. 121 da Constituição de 1988), estabelece, no inciso XII do art. 23, entre as competências privativas do TSE ‘responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político.’” (MS 26.604, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 4-10 -2007, Plenário, DJE de 3-10 -2008).

Desse modo, a organização da Justiça Eleitoral tem assento entre os artigos 12 e 41 do CE de 1965, que têm natureza complementar, sendo de natureza ordinária as demais normas contidas no diploma.

## **2.1 Das Garantias da Magistratura Eleitoral**

De acordo como o art. 2º da CRFB, os Poderes da União devem ser independentes e harmônicos entre si. Assim, os Poderes devem ser capazes de exercer suas funções sem a interferência de uns nos outros. Para tanto, e no caso do Poder Judiciário, o art. 95, da CRFB franqueou aos juízes a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídio como garantias:

---

<sup>6</sup> O princípio da continuidade da ordem jurídica determina que a ordem jurídica infraconstitucional, anterior à edição de uma nova Constituição, não seja desprezada, pois é composta por normas capazes de operacionalizar as determinações constitucionais.

Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

I - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado;

II - inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, na forma do art. 93, VIII;

III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Ao abrigo das garantias constitucionais, o magistrado pode desempenhar suas funções com independência construindo suas convicções livre de pressões ou ameaças capazes de por em risco a imparcialidade de suas decisões.

### **2.1.1 A Inamovibilidade dos Juízes Eleitorais**

Coube ao parágrafo primeiro do art. 121, da CRFB, garantir aos membros dos tribunais, aos juízes eleitorais em primeira instância e aos integrantes das juntas eleitorais, a inamovibilidade, uma das garantias da magistratura em geral:

Art. 121 (...)

“§ 1º – Os membros dos tribunais, os juízes de direito e os integrantes das juntas eleitorais, no exercício de suas funções, e no que lhes for aplicável, gozarão de plenas garantias e serão inamovíveis.”

Assim, e segundo o supracitado dispositivo, serão inamovíveis aqueles juízes de direito que já gozam das garantias da magistratura trazidas pelo art. 95 da CRFB, quais sejam: a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios.

Arrimado por essa garantia constitucional o magistrado pode exercer sua função jurisdicional sem se sujeitar à ingerência de forças externas que, por meio da ameaça de transferência para outra localidade, prejudiquem o seu livre convencimento, condição elementar da imparcialidade das decisões judiciais.

A inamovibilidade, contudo, será mitigada no caso de interesse público e “se por qualquer motivo, o magistrado tiver de se afastar da jurisdição comum” quando “ficará, automaticamente afastado da jurisdição eleitoral pelo tempo correspondente” (ALMEIDA, 2010, p. 135) ao seu afastamento da jurisdição de origem.

### **2.1.2 A Irredutibilidade de Subsídio**

Como apontado anteriormente na justificativa deste trabalho, os juízes eleitorais em primeira instância recebem pelo desempenho da função uma gratificação equivalente a 18% (dezoito por cento) do vencimento dos juízes federais, assim como os membros dos Tribunais Eleitorais que também recebem gratificação de 3% (três por cento) por presença em cada sessão jurisdicional que, no caso do TSE incide sobre o subsídio de Ministro do STF, e no caso dos TREs sobre o subsídio de Juiz do Tribunal Regional Federal.

Contudo, os membros do Poder Judiciário Eleitoral não gozam da garantia de irredutibilidade de subsídios, pois os valores acrescidos aos seus vencimentos a título de gratificação não se incorporam aos seus subsídios. Assim, quando cessa a função jurisdicional eleitoral, também cessa a percepção da vantagem pecuniária.

### **2.1.3 A Vitaliciedade**

A vitaliciedade, outra garantia constitucional franqueada aos juízes, não se dará de forma absoluta na Justiça Eleitoral, pois a atuação do magistrado que desempenha as funções eleitorais é marcada pela temporalidade restrita a, no máximo, dois biênios, conforme dispõe a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, Lei Complementar nº 35/79:

Art. 10 - Os Juízes do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais, bem como os respectivos substitutos, escolhidos na mesma ocasião e por igual processo, salvo motivo justificado, servirão, obrigatoriamente, por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos.

Desse modo, melhor dizendo; a garantia de que o magistrado realmente goza é a de estabilidade na função judicante eleitoral e não de vitaliciedade, esta restrita à sua jurisdição comum.

Para mais, a norma temporal restritiva da atuação do magistrado na Justiça Eleitoral tem previsão constitucional, estando regulada no § 2º do art. 121 da CRFB:

Art. 121 (...)

§ 2º – Os juízes dos tribunais eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria.

Portanto, em que pese o magistrado adquirir a garantia da vitaliciedade vencido o período probatório, no caso das funções eleitorais, como dito anteriormente, não há que se falar em vitaliciedade, pois seu exercício está constitucionalmente limitado a, no mínimo dois anos e no máximo quatro anos.

Não obstante a norma supracitada determinar o rodízio das funções eleitorais entre os juízes de direito, não é raro que o juiz eleitoral que atua na primeira instância extrapole os quatro anos de exercício quando atua em comarcas de única vara onde há apenas um magistrado, o que por óbvio impossibilita o rodízio no desempenho das funções eleitorais.

## 2.2 A Irrecorribilidade das Decisões dos Tribunais Eleitorais

As decisões proferidas pelos Tribunais Eleitorais (TREs e TSE), por força da determinação contida nos parágrafos 3º e 4º do art. 121 da CRFB, são, via de regra, irrecorríveis. Porém e de forma excepcional, serão admitidos o Recurso Extraordinário (RE)<sup>7</sup> e o Recurso Especial (REspe)<sup>8</sup> em contrariedade aos dispositivos acima citados, conforme o § 3º do mesmo artigo:

Art. 121 (...)

§ 3º – São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem esta Constituição e as denegatórias de habeas corpus ou mandado de segurança.

A exceção da irrecorribilidade das decisões do TSE, contida no § 3º do art. 121 da CRFB está nas decisões que contrariarem a própria CRFB e naquelas que denegarem *habeas corpus* ou mandado de segurança. Destarte, passíveis de revisão, essas decisões estarão sujeitas a Recurso

---

<sup>7</sup> Recurso Extraordinário: Art. 102, III da CRFB/88.

<sup>8</sup> Recurso Especial: Art. 105, III da CRFB/88.

Extraordinário, nos casos de ofensa constitucional e a Recurso Especial nos casos de negativa no deferimento das referidas ações constitucionais fundamentais.

Relativamente aos TREs, aplica-se de mesmo modo o princípio da irrecorribilidade de suas decisões. Contudo, o que se observa é que conforme o § 4º do art. 121 da CRFB, as exceções que ensejam o recurso se dão em maior número:

Art. 121 (...)

§ 4º – Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais somente caberá recurso quando:

I – forem proferidas contra disposição expressa desta Constituição ou de lei;

II – ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais;

Do mesmo modo como ocorre no caso de decisões exaradas pelo TSE, as decisões dos TREs proferidas em contrariedade com o que determina a CRFB estarão sujeitas a recurso, conforme o inciso I do supracitado dispositivo, que ainda garante recorribilidade contra decisões proferidas contra disposição expressa de lei.

Relativamente às divergências de julgados entre os tribunais eleitorais, o inciso II do § 4º, ora comentado, franqueia o recurso para que a divergência seja dirimida. Contudo dois aspectos relevantes devem ser observados: i) os julgados a serem combatidos por meio de recurso devem ter como origem os tribunais eleitorais, caso contrário não se poderá falar em divergência jurisprudencial<sup>9</sup>; ii) entre os julgados deve haver paridade de circunstâncias fáticas e jurídicas<sup>10</sup>.

Otras decisões exaradas pelos Tribunais Eleitorais que também podem ser objeto de recurso estão elencadas nos incisos III, IV e V do § 4º do art. 121 da CRFB:

Art. 121 (...)

III – versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais;

IV – anularem diplomas ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais;

V – denegarem habeas corpus, mandado de segurança, habeas data ou mandado de injunção.

Assim, se a decisão a ser combatida for proferida por um dos TREs, a interposição de recurso deve se dar no TSE. Posteriormente, em se mantendo a decisão, o recurso deverá ser

<sup>9</sup> TSE-Ac. nº 21.401, de 13.4.2004, rel. Min. Fernando Neves

<sup>10</sup> AAG 7.253, j.06.03.2008, rel. Min. Carlos Ayres de Britto



oferecido ao STF, desde que a decisão a ser questionada se encontre entre as exceções contidas na CRFB.

## **2.3 A Norma Constitucional da Periodicidade da Investidura das Funções Eleitorais**

Entre as peculiaridades da Justiça Eleitoral brasileira, talvez a mais marcante seja a de não contar com um corpo próprio de magistrados, ou, em outras palavras, ser formada por magistrados oriundos da Justiça Estadual, da Justiça Federal, dos Tribunais Superiores e também de advogados que, de acordo com o que determina o art. 121, § 2º, da CRFB, desempenharão a função jurisdicional eleitoral por dois anos, passível de recondução por igual período.

### **2.3.1 A Investidura nas Funções Eleitorais**

De modo diferente das carreiras da magistratura, cuja porta de entrada é essencialmente o concurso público<sup>11</sup>, a entrada para a magistratura eleitoral, no caso do TSE será a eleição entre pares dos STF e do STJ por meio de voto secreto e a nomeação feita pelo Presidente da República, pois não há concurso público para juiz eleitoral, uma vez que o desempenho da magistratura eleitoral não se dá por meio da ocupação de um cargo, mas do desempenho de uma função.

Da mesma foram, em se tratando dos TREs, a função eleitoral será desempenhada por magistrados eleitos por seus próprios pares entre os desembargadores dos TJs, por escolha do TRF feita entre seus juízes e também por nomeação do Presidente da República.

Ademais, em primeira instância, a função jurisdicional eleitoral será desempenhada por designação feita pelo Tribunal Regional, conforme dicção do parágrafo único do art. 32 do CE:

Art. 32. Cabe a jurisdição de cada uma das zonas eleitorais a um juiz de direito em efetivo exercício e, na falta deste, ao seu substituto legal que goze das prerrogativas do Art. 95 da Constituição.

---

<sup>11</sup> A exceção está no “Quinto Constitucional” com assento no art. 9, da CRFB e na composição do STF.

Parágrafo único. Onde houver mais de uma vara o Tribunal Regional designara aquela ou aquelas, a que incumbe o serviço eleitoral.

No mesmo sentido, os artigos 3º e 7º da Resolução nº 21.009/2002 do TSE determinam que os TREs façam a designação do juiz de direito que deverá exercer as funções de juiz eleitoral nas comarcas onde houver mais de uma vara:

Art. 3º. Nas Comarcas com mais de uma vara, caberá ao Tribunal Regional Eleitoral designar o juiz de Direito que exercerá as funções de juiz eleitoral.

(...)

Art. 7º. Havendo mais de uma vara na mesma comarca e estando a titularidade da zona ocupada há mais de dois (2) anos pelo mesmo juiz, o Tribunal Regional Eleitoral providenciará a designação e posse do novo titular.

Tal designação deverá observar os critérios de antiguidade a ser verificada entre aqueles juízes que não hajam exercido a titularidade da zona eleitoral, salvo impossibilidade<sup>12</sup>.

Assim, observamos que aqueles que desempenham a função eleitoral o fazem concomitantemente com as suas funções originárias, quer sejam juízes de direito, desembargadores, ministros e até mesmo advogados, que não estão impedidos de advogar em outras áreas do Direito enquanto investidos na função eleitoral.

### **2.3.2 A Transitoriedade da Investidura na Jurisdição Eleitoral**

Como visto anteriormente, os juízes que desempenham a função jurisdicional eleitoral o fazem por força de eleição, nomeação, escolha e designação para tanto. Fato, é que esta investidura na função eleitoral, seja ela de qualquer natureza, é revestida de transitoriedade restrita, em regra, a dois anos, podendo ser estendida a, no máximo, quatro anos em caso de prorrogação.

---

<sup>12</sup> Art. 3º, §1º da Res. – TSE nº 21.009/2002.

Deste modo, revela-se outra peculiaridade da Justiça Eleitoral, qual seja: a periodicidade da investidura dos juízes na função eleitoral que determina que os juízes permaneçam na função eleitoral por até dois biênios consecutivos.

Com efeito, a transitoriedade da investidura dota a função eleitoral de natureza provisória, pois diante de tal peculiaridade não se pode falar em vinculação permanente entre magistrados e Justiça Eleitoral que, relativamente a ela, não adquirem a vitaliciedade como garantia, mas sim têm estabilidade na função.

Outrossim, a transitoriedade é típica do magistrado eleitoral e em nada se aplica à Justiça Eleitoral que é chamada a atuar diuturnamente, em que pese sobre ela sejam jogadas luzes apenas nos momentos pré-eleitorais e durante as eleições propriamente ditas.

Ao instituir o Código Eleitoral, o Decreto nº 21.076, de 04 de fevereiro de 1932, ao dispor sobre a Justiça Eleitoral não fez previsão de exercício transitório das funções eleitorais. Destarte, de acordo com o mandamento do art. 7º, e de maneira inversa ao que acontece na atualidade, a regra era a de permanência nas funções eleitorais, sendo lícito ao cidadão fazer pedido de exoneração dessas funções apenas após dois anos de efetivo exercício, quando também lhe seria lícito recusar nova indicação:

Art. 5º É instituída a Justiça Eleitoral, com funções contenciosas e administrativas.  
*Parágrafo único.* São órgãos da Justiça Eleitoral:

(...)

Art. 7º Salvo motivo justificado perante o Tribunal Superior, a exoneração de seus membros ou a de membros dos Tribunais Regionais somente pode ser solicitada dois anos depois de efetivo exercício.

Art. 8º Ao cidadão, que tenha servido efetivamente dois anos nos tribunais eleitorais, é lícito recusar nova nomeação.

Corroborando a antiga regra de permanência mínima de dois anos nas funções eleitorais, o CE de 1932, classificou a recusa ou renúncia às funções antes desse prazo como delito eleitoral, conforme expresso no § 10 do art. 107:

Art. 107. São delitos eleitorais:

(...)

§ 10. Recusar ou renunciar, antes de dois anos de efetivo exercício, sem causa justificada e aceita pelo Tribunal competente, o cargo ou munus público de natureza eleitoral, para que seja nomeado ou sorteado, ou passar, nas mesmas condições, seu exercício: Pena -

multa de 2:000\$ a 5:000\$, perda do cargo público que exerça, além de inhabilitação, por dois anos, para exercer qualquer outro.

Com efeito, a Constituição de 1934 deu nova dinâmica à Justiça Eleitoral que passou a ter como regra a transitoriedade de seus membros por força da norma de periodicidade da investidura das funções eleitorais, inscrita no § 5º, art. 82:

Art. 82 - A Justiça Eleitoral terá por órgãos: o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, na Capital da República; um Tribunal Regional na Capital de cada Estado, na do Território do Acre e no Distrito Federal; e Juízes singulares nas sedes e com as atribuições que a lei designar, além das Juntas especiais admitidas no art. 83, § 3º.

(...)

§ 5º - Os membros dos Tribunais eleitorais servirão obrigatoriamente por dois anos, nunca, porém, por mais de dois biênios consecutivos. Para esse fim, a lei organizará a rotatividade dos que pertencerem aos Tribunais comuns.

O citado dispositivo delimitou os períodos mínimo e máximo de serviço nos Tribunais Eleitorais a dois e quatro anos consecutivos respectivamente. Findo este período, novos juízes deveriam assumir as funções, promovendo desta maneira um rodízio entre os magistrados no desempenho das funções eleitorais.

Por sua vez, a Constituição de 1937, suprimiu de seu texto a Justiça Eleitoral e com ela, a ideia de transitoriedade no desempenho das funções eleitorais. A norma de periodicidade só foi reeditada na Constituição de 1946, que teve o relevante papel de restaurar a Justiça Eleitoral<sup>13</sup> e também a periodicidade da investidura das funções eleitorais<sup>14</sup> nos mesmos moldes da Constituição de 1934.

Já em 1965, a transitoriedade no desempenho das funções eleitorais limitada a dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios, tomou assento no *caput* do art. 14 do Código Eleitoral:

Art. 14. Os juízes dos Tribunais Eleitorais, salvo motivo justificado, servirão obrigatoriamente por dois anos, e nunca por mais de dois biênios consecutivos.

§ 1º Os biênios serão contados, ininterruptamente, sem o desconto de qualquer afastamento nem mesmo o decorrente de licença, férias, ou licença especial, salvo no caso do § 3º. (Incluído pela Lei nº 4.961, de 1966)

<sup>13</sup> Art. 94 - O Poder Judiciário é exercido pelos seguintes órgãos: (Redação dada pelo Ato Institucional nº 2)  
(...)

IV - Tribunais e Juízes Eleitorais; (Redação dada pelo Ato Institucional nº 2)

<sup>14</sup> Art. 114 - Os Juízes dos Tribunais Eleitorais, salvo motivo justificado, servirão obrigatoriamente por dois anos, e nunca por mais de dois biênios consecutivos.

§ 2º Os juízes afastados por motivo de licença férias e licença especial, de suas funções na Justiça comum, ficarão automaticamente afastados da Justiça Eleitoral pelo tempo correspondente exceto quando com períodos de férias coletivas, coincidir a realização de eleição, apuração ou encerramento de alistamento. (Incluído pela Lei nº 4.961, de 1966)

Esta mesma previsão foi mantida pela Constituição de 1967<sup>15</sup>. Em 17 de outubro de 1969, foi editada a Emenda Constitucional (EC) nº 1<sup>16</sup> que alterou substancialmente o texto constitucional vigente. Apesar de ter operado alterações profundas na Constituição de 1967, a EC nº 1, preservou no texto constitucional a norma da periodicidade da investidura das funções eleitorais, reeditando-a em seu art. 130<sup>17</sup>.

Essa restrição temporal também foi contemplada pela CRFB de 1988, que recepcionou os artigos 14 a 21 do CE de 1965, para atender o disposto no *caput* do art. 121 da própria CRFB, que exigiu a edição de lei complementar para regular a organização e competência da Justiça Eleitoral, dando aos seus dispositivos este *status*.

Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

(...)

§ 2º - Os juízes dos tribunais eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria.

Dessa forma, a norma da periodicidade da investidura das funções eleitorais, nascida na Constituição de 1934 e presente no CE/1965, foi constitucionalizada e vigora no Brasil por meio do § 2º do art. 121 da CRFB.

---

<sup>15</sup> Art 123 - Os órgãos da Justiça Eleitoral são os seguintes:

Parágrafo único - Os Juízes dos Tribunais Eleitorais, salvo motivo justificado, servirão obrigatoriamente, no mínimo, por dois anos, e nunca por mais de dois biênios consecutivos; os substitutos serão escolhidos, na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria.

<sup>16</sup> Editada em 17 de outubro de 1969, a emenda nº. 1 foi decretada pela Junta Militar, entrando em vigor no dia 30 de novembro de 1969. Esta EC alterou substancialmente o texto original da Constituição de 1967.

<sup>17</sup> Art. 130. Os órgãos da Justiça Eleitoral são os seguintes:

Parágrafo único. Os juízes dos Tribunais Eleitorais, salvo motivo justificado, servirão obrigatoriamente por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos; os substitutos serão escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria.

Destaca-se que o TSE, na Resolução nº 21.009/2002<sup>18</sup>, também contemplou a periodicidade da investidura dos magistrados na função eleitoral em ressonância com a CRFB e o art. 14 do CE.

#### **2.4 Considerações Acerca da Norma Constitucional da Periodicidade da Investidura das Funções Eleitorais**

Não obstante tratar-se de norma constitucionalmente positivada, há, face à periodicidade da investidura das funções eleitorais, duas correntes de pensamento que, em sentidos opostos, interpretam as consequências advindas da opção feita pelo Constituinte Originário pela transitoriedade na titularidade e na suplência da função judicante eleitoral.

De um lado, há os que defendem a restrita delimitação temporal da atuação dos integrantes da Justiça Eleitoral, positivada, em suas origens, pela Constituição de 1934. Esta posição entende que a norma de periodicidade é o mecanismo que melhor assegura a legitimidade e a efetividade da Justiça Eleitoral na condução do processo eleitoral, pois, diante da contínua possibilidade de alternância de seus juízes evita-se que, eventualmente, uma corrente política dominante se apodere ou aparelhe a Justiça Eleitoral, o que, em última análise, comprometeria a essência democrática do sufrágio, a cidadania e, conseqüentemente o próprio Direito Político. Esta é a posição defendida, entre outros, por Hamilton Giuliano Siqueroli de Freitas e Iara Rodrigues de Toledo:

Em contrapartida, suscita aplausos o supramencionado princípio constitucional, pois o legislador constituinte visou assegurar a efetividade das instituições democráticas e a garantia da cidadania, razão pela qual conferiu às funções eleitorais a condição da periodicidade aos membros responsáveis por atuar em investidas atribuições. Deste modo, a relevância do princípio não pode imprimir um engessamento do atuar do Poder Judiciário Eleitoral, que estaria colimado por membros integrantes vitalícios que se perpetuariam nas carreiras sedimentando e consolidando um posicionamento exclusivamente preponderante por longos períodos de tempos, gerando, por conseguinte, um pensar jurídico e jurisprudencial limitado e “fechado” a uma determinada linha ou segmento de raciocínio formatado e de certa forma imutável. (FREITAS; TOLEDO, 2012, p. 11)

---

<sup>18</sup> Art. 1º. A jurisdição em cada uma das zonas eleitorais em que houver mais de uma vara será exercida, pelo período de dois anos, por juiz de direito da respectiva comarca, em efetivo exercício.

Para estes autores, a Justiça Eleitoral se beneficia da alternância contínua de seus membros, pois tal movimento de substituição sistemática de juízes evitaria o surgimento e a prevalência de determinada linha de raciocínio jurisprudencial em detrimento de novos pensamentos e ideias capazes de dar mais plasticidade ao próprio poder Judiciário Eleitoral.

A intenção de preservar a Justiça Eleitoral de pressões políticas para assim garantir imparcialidade no desempenho de sua função também é o argumento daqueles que defendem a norma constitucional de periodicidade que, para o Ministro Alexandre de Moraes, é a razão de existência do rodízio entre os magistrados eleitorais:

A fim de preservar a imparcialidade do Judiciário, e afastar possibilidade de ingerências políticas nos Tribunais Eleitorais, salvo motivo justificado, seus membros servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria. (MORAES, 2007, p. 560)

Assim, para o Ministro, a troca dos juízes que desempenham a função eleitoral, não apenas em primeira instância, mas também nos Tribunais seria medida eficaz para garantir a imparcialidade do Judiciário Eleitoral, pois a entrada constante de novos juízes evitaria qualquer tipo de contaminação externa do órgão.

Para além de evitar a manutenção contínua da atividade jurisdicional eleitoral em um mesmo grupo de magistrados, o que, em tese, poderia fazer com que o Direito Eleitoral se tornasse imóvel, aqueles que defendem a aplicação da norma de periodicidade argumentam que, por meio da constante troca de seus membros, a Justiça Eleitoral caminhará par e passo com a evolução da sociedade, evitando a estagnação de ideias e a cristalização pouco salutar de interpretações acerca do Direito Eleitoral.

Ademais, soma-se à possibilidade de alcançar uma Justiça Eleitoral mais aperfeiçoada por meio da constante troca de seus atores, o fato de ela mesma se apresentar de modo especial no que tange sua composição que contempla juízes oriundos de outros Tribunais, advogados e cidadãos sem formação jurídica.

Dessa composição multifacetada acredita-se ser possível extrair diferentes experiências e ideias que propiciariam uma salutar interação entre seus membros, o que ensejaria uma diversidade de posicionamentos acerca do Direito Eleitoral.

Ao seu turno, e por outro lado, há aqueles que entendem que a temporalidade das funções eleitorais compromete a finalidade última de todo o processo eleitoral que é a viabilização de uma democracia representativa verdadeira e efetiva e, por conseguinte, frustra a expectativa da plena realização dos direitos políticos dos cidadãos e da própria ideia de Direito Político.

Tal concepção funda-se no fato de que a temporalidade restrita das funções eleitorais faz com que os magistrados não se especializem no Direito Eleitoral e áreas afins, pois, a função judicial eleitoral será sempre residual e, portanto, desempenhada de modo secundário relativamente às atividades já exercidas por advogados e magistrados.

Há que se questionar também a legitimidade da assunção da função judicante eleitoral pela mera determinação dos respectivos Tribunais que recai sobre magistrados estaduais e federais que podem ter pouca ou nenhuma afinidade com a matéria eleitoral, ou, de pior maneira, podem ser compelidos a integrar os quadros da Justiça Eleitoral pelo motivo menos nobre de auferir a gratificação pelo desempenho da função.

Quanto aos advogados, e apesar de deles se exigir notáveis conhecimentos jurídicos e reputação ilibada, requisitos para que componham as listas sêxtuplas de indicação, estes por vezes podem não trazer consigo a vocação para o desempenho da magistratura ou podem ser movidos por interesses pessoais e até mesmo por inclinações político-partidárias, o que seria suficiente para contaminar a Justiça Eleitoral.

Ademais, destaca-se que o modo de escolha dos advogados que, ao integrarem a Justiça Eleitoral atuarão como juízes, é marcado pela subjetividade e discricionariedade, duas características que facilmente podem se sobrepor aos critérios constitucionais objetivos de notável saber jurídico e ilibada reputação.

Outrossim, não se pode deixar de levar em consideração que a atuação em tão destacada e nobre função é, para o advogado, fonte de prestígio entre seus pares e também entre potenciais



clientes, o que *de per si*, ao se tornar incentivo preponderante para que advogados aceitem o encargo eleitoral, já seria suficiente para corromper a essência da norma de periodicidade da investidura nas funções eleitorais e o espírito renovador de ideias ensejado pela composição heterogenia dos Tribunais Eleitorais,.

Soma-se a tudo isso o fato de que ao fim e ao cabo a escolha ficará a cargo do Presidente da República, partícipe e interessado no jogo político, que terá em suas mãos poder para nomear o juiz que eventualmente julgará seus interesses, os de seu partido ou ainda daqueles que lhe são contrários na corrida eleitoral, o que é contra-argumento relevante frente aqueles que, como o Ministro Alexandre de Moraes, acreditam que o revezamento de juízes eleitorais é caminho hábil para a preservação da imparcialidade do Poder Judiciário Eleitoral ao afastar a possibilidade de ingerências políticas sobre ele.

Destaca-se, ainda, que a atuação do magistrado eleitoral difere em grande proporção da atuação do juiz tradicional, pois além da função jurisdicional civil-eleitoral e penal-eleitoral, também lhe cabem as funções de administração e fiscalização do processo eleitoral, além das funções consultiva e normativa dos tribunais eleitorais; todas estas, funções típicas do mister eleitoral. Nessa seara, o juiz deixa sua tradicional inércia, própria da função jurisdicional que requer a provocação externa para atuar, para agir de forma proativa e *ex-officio* com vistas a garantir a lisura do pleito eleitoral.

Olivar Coneglian bem descreveu a Justiça Eleitoral como o “Poder Executivo das eleições” (CONEGLIAN, 2003, p. 57), asseverando a diferença entre o tradicional juiz/julgador e o juiz/executor personificado pelo Juiz Eleitoral; aquele, o tradicional magistrado que espera pelo impulso externo para agir na sua exclusiva função jurisdicional; esse, o juiz executor que, paralelamente à provocação externa, tem competência para agir *ex-officio* e de forma proativa de modo a garantir a eficácia do processo eleitoral.

Não obstante a atuação do magistrado eleitoral diferir em grande monta da atuação do magistrado que atua nos outros ramos do Poder Judiciário face às suas peculiaridades, a transitoriedade da investidura da função eleitoral traz consigo o efeito de não especialização do magistrado que a desempenha por curto período de tempo.

Filiado à corrente que apresenta críticas à opção pela não especialização da Justiça Eleitoral, José Jairo Gomes afirma que:

“Apesar do bom desempenho que sempre lhe foi reconhecido, o ideal seria que a Justiça Eleitoral contasse em todas as instâncias com corpo próprio e especializado de juízes. Ideal é que fosse uma justiça autônoma e independente, como são os demais ramos do Poder Judiciário” (GOMES, 2010, p. 50).

Essa posição encontra ressonância nas ideias de J. Cândido, para quem a “composição multifacetária, em substituição a uma magistratura própria, com juízes especializados, precisa ser repensada. Fica difícil sustentá-la, hoje, quando a especialização dos órgãos judiciários, em suas varas, câmaras e turmas, passa a ser a tônica” (CÂNDIDO, 2000, p. 42).

É interessante notar que a posição pela especialização da magistratura eleitoral defendida por Cândido vai de encontro à posição defendida por Toledo e Freitas, que enxergam na permanência dos juízes na função eleitoral risco de consolidação de posicionamentos que preponderem ao longo do tempo, formatando o raciocínio eleitoral. De modo oposto ao pensamento de Toledo e Freitas, ao advogar pela especialização do juiz eleitoral, Cândido vê na permanência do magistrado eleitoral na função eleitoral um meio viabilizador de estabilidade para todo o sistema, via a criação de precedentes jurídicos uniformes e robustos que podem dotar o Direito Eleitoral de previsibilidade, elemento essencial à criação de um ambiente no qual o confiança e a segurança jurídica também estejam presentes.

Ademais, a alternância bianual dos juízes eleitorais, face à dinâmica do processo eleitoral, que no Brasil também acontece de dois em dois anos, pode gerar profunda insegurança jurídica no cenário das eleições, pois, além dos juízes encarregados de julgar as demandas que a eles são apresentadas, há aqueles juízes, em especial os do TSE, a cargo de interpretar a legislação que, no caso do Direito Eleitoral, é difusa e assistemática, apesar das normas constitucionais e do CE, e editar resoluções, atribuição que faz parte do poder normativo do Tribunal.

Com efeito, as resoluções são a expressão dos atos normativos exarados pelo plenário do TSE e têm como finalidade orientar, regulamentar e organizar o processo eleitoral, o que demanda, tanto de quem as edita, quanto daqueles que a elas estão sujeitos, constante atualização, pois são elas que servirão de norte, não apenas para os integrantes do Poder Judiciário Eleitoral,

mas também para todos os cidadãos, em especial para aqueles que desejarem fazer parte das eleições como candidatos.

Simultaneamente à legislação específica de Direito Eleitoral e às resoluções do TSE, há um grande número de outras leis que se aplicam, de forma subsidiária às várias temáticas eleitorais, tais como, o Código Civil, o Código de Processo Civil, o Código Penal, o Código de Processo Penal, a Lei de Execuções Penais, a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Geral de Orçamentos, a Lei de Execuções Fiscais e etc.

Assim, diante dessa complexidade normativa, jurisprudencial e doutrinária, muitos são os casos em que antinomias jurídicas ocorrem pela falta de conhecimento técnico acerca do Direito Eleitoral ou, de modo ainda mais contundente, por contradições entre entendimentos em todo o território nacional advindas de decisões judiciais diferentes para casos concretos análogos. Esses dois fatores são também fontes de críticas feitas pelos estudiosos do Direito Eleitoral contra a efemeridade da atuação jurisdicional dos magistrados eleitorais, pois ela carrega sem si potencial para gerar insegurança jurídica e dificultar a formação de precedentes jurídicos sólidos e harmônicos.

### **3 CIDADANIA, VOTO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA**

A Constituição da República Federativa do Brasil traz como Título I de seu texto os “Princípios Fundamentais” que devem servir como base para toda a construção da vida nacional. Por sua vez, o artigo 1º da CRFB<sup>19</sup>, nos apresenta os fundamentos de nossa República, quais sejam: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Apresentada logo no inciso II do artigo 1º da CRFB, a cidadania, por seu papel fundamental no cotidiano do cidadão, tem ligação direta com a ideia de soberania popular e de

---

<sup>19</sup> CR. Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

II – a cidadania;

poder democrático que emana do povo, como preceitua o parágrafo único daquele mesmo artigo<sup>20</sup>. Desse modo a cidadania, aqui entendida como pleno gozo dos direitos políticos, é ao mesmo tempo, condição para participação na vida política do Estado e efeito desta mesma participação.

Maria Helena Diniz diz que a cidadania é a “qualidade ou estado de cidadão; vínculo político que gera para o nacional deveres e direitos, uma vez que o liga ao Estado. É a qualidade de cidadão relativa ao exercício das prerrogativas políticas outorgadas pela Constituição de um Estado Democrático.” (DINIZ, 1988, p. 575)

Destarte, a cidadania enfeixa um conjunto de direito e deveres que possibilitam ao indivíduo se fazer presente nas decisões nacionais dando vida à soberania popular por meio dos mecanismos outorgados ao povo pela CRFB em seu art. 14:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:  
I - plebiscito;  
II - referendo;  
III - iniciativa popular

Por conseguinte, a soberania popular se fará ouvida de forma direta expressando sua vontade sem intermediários ou, ainda, de forma indireta por meio de seus representantes legitimamente eleitos que devem tomar as decisões políticas em nome do povo e conforme seu desejo.

O presente trabalho tem como pano de fundo a democracia indireta ou democracia representativa que tem no sufrágio universal e no voto direto suas principais ferramentas que possibilitam ao cidadão participar do jogo democrático nacional para, diretamente ou através de seus representantes, exercer seu poder soberano, garantido como cláusula pétrea de nosso ordenamento<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> CR. Art. 1º (...)

Parágrafo único: Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

<sup>21</sup> CR. Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

Para tanto, um dos deveres que se impõem ao cidadão como requisito para conquista da cidadania é o alistamento eleitoral que, nas palavras de Djalma Pinto é “o processo através do qual o indivíduo é introduzido no corpo eleitoral. Consiste na inscrição do interessado no rol dos eleitores. Trata-se, por assim dizer, do mecanismo de aquisição da cidadania” (PINTO, 2003, p. 133). Desse modo, o cidadão passa a gozar de capacidade eleitoral ativa, capacidade que lhe permite, por meio dos votos depositados nas urnas a cada ciclo eleitoral, escolher e votar em seus representantes. O voto é então, a expressão máxima do poder emanado do povo, pois os eleitos pela vontade dos cidadãos são os encarregados de representar todos os brasileiros, seja em qualquer uma das milhares de câmaras municipais espalhadas pelo país ou mesmo na Presidência da República.

Contudo, no cenário político nacional, o voto não é o único meio pela qual a vontade e a participação democrática do povo se expressam. Em tempos atuais, o Brasil vive um momento ímpar na história do voto, dos direitos políticos e do próprio Direito Político, na medida em que os cidadãos parecem se “empoderar” e querer tomar para si a soberania política que lhe fora legada pelo constituinte de 1988.

O voto continua a ser a máxima expressão política do cidadão, mas a participação popular já não se restringe às eleições e se dá por meio de ações isoladas ou por meio da sociedade organizada, o que, em certa medida transfere o protagonismo político para o próprio povo, que passa a exercer seu poder constitucionalmente outorgado de forma cotidiana.

Até bem pouco tempo, o relevante papel político da população estava restrito ou era mais percebido nos momentos pré-eleitorais, quando a atenção da classe política e daqueles que pretendem se eleger é dirigida para o cidadão/eleitor na busca por votos. Contudo este novo lugar político ocupado pelo povo ultrapassa a simples satisfação da obrigação de comparecimento às urnas nos dias de eleição.

---

(...)

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

O ato de votar assume nova perspectiva para além do primeiro domingo de outubro<sup>22</sup> e a cidadania ganha força. Talvez possamos apontar o fenômeno da coleta de assinaturas para proposição de leis de iniciativa popular como marco inicial da tomada de consciência política do cidadão. O caso mais emblemático desse novo tipo de engajamento político foi o da Lei da Ficha Limpa/2010<sup>23</sup> que, daquela feita, em um movimento popular e democrático, reuniu mais de 1,6 milhões de assinaturas para sua propositura. A Lei da Ficha Limpa representou o desejo do povo por uma representação mais legítima, menos decadente e maculada por desmandos de uma classe política operada por interesses próprios em detrimento dos anseios populares.

Outrossim, esse novo tipo de participação política mais direta se mostra um caminho em busca pela “solução para a crise da democracia representativa” que “passa justamente por criar ou utilizar cada vez mais instrumentos que possibilitem a participação direta dos cidadãos” para “dar voz a uma democracia participativa.” (ALVES, 2006)

Alves, citando Paulo Bonavides nos informa que

a democracia participativa transladaria um centro de gravidade do regime, que repousaria sobre as formas representativas oligarquizadas, desagregadas, corrompidas e degradadas, para as formas políticas de maior intervenção, presença e participação direta do elemento popular, o qual imprime, assim, um grau superior de legitimidade às decisões fundamentais de governo (BONAVIDES, 2003, p. 2).

Para Alves, “a democracia participativa seria direito constitucional que teria vindo politizar a legitimidade e reconduzi-la à bandeira de liberdade de povos.” (ALVES, 2006)

Parece então, que a partir do marco histórico/político da Lei da Ficha Limpa, a população tem tomado certo apressamento pela atuação política, o que vem alterando o jogo político nacional, pois é crescente o interesse do cidadão pela política e a pressão popular exercida pela sociedade se mostra capaz de impulsionar e modificar não apenas a vontade política dos representantes eleitos, fenômeno de poder até pouco tempo desconhecido pela maioria da população, mas também de influenciar as decisões judiciais na seara político/eleitoral.

<sup>22</sup> CR. Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997).

<sup>23</sup> Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) que alterou a Lei Complementar 64/90 (Lei das Inelegibilidades).

Destarte, a participação política toma para si outras ferramentas e se dá não apenas por meio do voto, mas também das demonstrações da força do povo/eleitor em manifestações públicas, em projetos de lei de iniciativa popular, por meio das mídias sociais e organizações civis de toda sorte e que se tornaram verdadeiras sentinelas a vigiar os atos de seus representantes e daqueles a cargo de julgá-los.

Nesse panorama efervescente e até mesmo conturbado, como foi o caso, por exemplo, do processo de cassação da chapa presidencial vencedora na eleição de 2014, tem-se sempre afirmado que a Democracia brasileira é pujante e dotada de credibilidade, e que o Brasil possui instituições democráticas consolidadas e em pleno funcionamento, como é o caso dos Tribunais Superiores, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas, do Parlamento, da Justiça Eleitoral e de outras instituições.

#### **4 A JUSTIÇA ELEITORAL**

A engenharia do sistema de controle jurisdicional das eleições como disposta pela CRFB e pela legislação infraconstitucional tem como origem o Código Eleitoral de 1932. Antes da entrada em vigor desse Código, os assuntos pertinentes ao processo eleitoral eram atribuídos ao próprio Poder Legislativo, então titular da prerrogativa de organizar e cuidar de todo o processo eleitoral que, ao fim, terminaria por eleger ou reeleger aqueles que detinham o poder sobre as eleições.

A Constituição de 1934 foi a primeira a inovar em matéria eleitoral ao incluir os juízes e Tribunais Eleitorais entre os órgãos do Poder Judiciário<sup>24</sup>. Além desta inclusão, o art. 82 da Constituição de 1934 organizou a Justiça eleitoral determinando quais seriam seus órgãos, locais de funcionamento, composição e modo de investidura nas funções:

Art. 82 - A Justiça Eleitoral terá por órgãos: o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, na Capital da República; um Tribunal Regional na Capital de cada Estado, na do Território

---

<sup>24</sup> Art 63 - São órgãos do Poder Judiciário:  
(...)  
d) os Juízes e Tribunais eleitorais.

do Acre e no Distrito Federal; e Juízes singulares nas sedes e com as atribuições que a lei designar, além das Juntas especiais admitidas no art. 83, § 3º.

§ 1º - O Tribunal Superior será presidido pelo Vice-Presidente, da Corte Suprema, e os Regionais pelos Vice-Presidentes das Cortes de Apelação, cabendo o encargo ao 1º Vice-Presidente nos Tribunais onde houver mais de um.

§ 2º - O Tribunal Superior compor-se-á do Presidente e de Juízes efetivos e substitutos, escolhidos do modo seguinte:

- a) um terço, sorteado dentre os Ministros da Corte Suprema;
- b) outro terço, sorteado dentre os Desembargadores do Distrito Federal;
- c) o terço restante, nomeado pelo Presidente da República, dentre seis cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados pela Corte Suprema, e que não sejam incompatíveis por lei.

§ 3º - Os Tribunais Regionais compor-se-ão de modo análogo: um terço, dentre os Desembargadores da respectiva sede; outro do Juiz federal que a lei designar e de Juízes de Direito com exercício na mesma sede; e os demais serão nomeados pelo Presidente da República, sob proposta da Corte de Apelação. Não havendo na sede Juízes de Direito em número suficiente, o segundo terço será completado com Desembargadores da Corte de Apelação.

§ 4º - Se o número de membros dos Tribunais eleitorais não for exatamente divisível por três, o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral determinará a distribuição entre as categorias acima discriminadas, de sorte que caiba ao Presidente da República a nomeação da minoria.

§ 5º - Os membros dos Tribunais eleitorais servirão obrigatoriamente por dois anos, nunca, porém, por mais de dois biênios consecutivos. Para esse fim, a lei organizará a rotatividade dos que pertencerem aos Tribunais comuns.

§ 6º - Durante o tempo em que, servirem, os órgãos da Justiça Eleitoral gozarão das garantias das letras *b* e *c* do art. 64, e, nessa qualidade, não terão outras incompatibilidades senão as que forem declaradas nas leis orgânicas da mesma Justiça.

§ 7º - Cabem a Juízes locais vitalícios, nos termos da lei, as funções de Juízes eleitorais, com jurisdição plena.

Destaca-se aqui, o § 5º do aludido artigo que fez constar pela primeira vez em um texto constitucional menção à norma da periodicidade da investidura das funções eleitorais.

Não obstante a importância da Constituição de 1934, o nascedouro da Justiça Eleitoral, como dito anteriormente, foi o Decreto no. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que instituiu o CE.

Editado pelo Chefe do Governo Provisório do Brasil, este decreto teve como objetivos regular em todo o território nacional o alistamento eleitoral e as eleições federais, estaduais e municipais, lançando as bases sobre as quais a Justiça Eleitoral brasileira se formatou, quer seja com a universalização do voto, que passou a ser garantido para todos os cidadãos maiores de vinte e um anos, sem distinção de sexo, com exceção dos mendigos, analfabetos e as “praças de



pré”<sup>25</sup>, quer seja na própria conformação da Justiça Eleitoral, com sua instituição e delimitação de suas funções contenciosa e administrativa.

O Código Eleitoral de 1932 criou e organizou a Justiça Eleitoral que, segundo sua determinação, deveria ser composta pelos seguintes órgãos: um Tribunal Superior situado no Rio de Janeiro, então Capital da República; um Tribunal Regional na Capital de cada Estado, no Distrito Federal e na sede do Governo do Território do Acre; e pelos juízes eleitorais distribuídos pelas comarcas, distritos ou termos judiciários, que deveriam gozar das mesmas garantias dos magistrados federais.

Assim, apenas três meses após a edição do Decreto instituidor da Justiça Eleitoral, foi instalado na capital do país, em maio daquele mesmo ano, o Tribunal Superior Eleitoral.

Em que pese ter vigorado apenas entre fevereiro de 1932 e novembro de 1937, quando Getúlio Vargas instituiu o Estado Novo, e por meio da Constituição de 1937 extinguiu a Justiça Eleitoral ao suprimi-la do art. 90<sup>26</sup>, que trata dos órgãos do Poder Judiciário, bem como os partidos políticos, além de suspender as eleições, o Código Eleitoral foi de fundamental importância para a concretização do sufrágio universal e, de forma ainda mais relevante, para a promoção da segurança jurídica e da confiança no processo eleitoral por meio da criação da Justiça Eleitoral, da adoção do sistema judicial de controle do processo eleitoral e a consequente transferência para o Poder Judiciário do controle das eleições.

Para Clémerson Marlin Clève “a história política brasileira exigia um processo de controle eleitoral 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” (CLÈVE, 1993, p. 92-93).

---

<sup>25</sup> Praça de pré (praça de pret), ou praça: militar pertencente a uma categoria hierarquicamente inferior, como os soldados e cabos.

<sup>26</sup> Art. 90 - São órgãos do Poder Judiciário:

- a) o Supremo Tribunal Federal;
- b) os Juízes e Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- c) os Juízes e Tribunais militares.

Antes da edição do Código Eleitoral de 1932, o Brasil adotava o sistema da “verificação dos poderes”<sup>27</sup> no qual “as questões eleitorais e partidárias ficavam a cargo da fiscalização pelos próprios órgãos legislativos” (CANDIDO, 2009, p. 34). Nesse sistema entrega-se “aos órgãos legislativos competência para verificar a vontade do corpo eleitoral” (RUSSOMANO, 1981, p. 133).

Desse modo, cabia aos parlamentares, partícipes do jogo eleitoral, editar as regras, fiscalizar e zelar pela regularidade de todo o processo. Esta sistemática, por certo, apresentava problemas relativos à promoção da segurança jurídica e acabava por gerar desconfiança, pois eram os próprios interessados nos resultados do processo eleitoral quem detinham os poderes para conduzi-lo, muitas vezes de forma pouco democrática.

Assim, Código Eleitoral brasileiro de 1932 foi responsável por inovações introduzidas no âmbito de todo o processo eleitoral com vistas à promover, entre outros aspectos, a universalização do sufrágio com ampla participação popular, inclusive das mulheres; o fim do voto por procuração<sup>28</sup>, “previsto no Brasil por um decreto de 1824 e vedado pelo art. 25 do Decreto 157, de 1843” (PORTO, 2012, pp. 417/418); o fim do voto censitário por renda<sup>29</sup>; além do deslocamento da competência para gerir todo o processo eleitoral do Poder Legislativo para o Poder Judiciário.

Vale ressaltar que, após o fim do Estado Novo, o Código Eleitoral de 1945, Decreto-Lei no. 7.585, de 28 de maio de 1945, também conhecido como “Lei Agamenon”<sup>30</sup>, reproduziu em seu texto as mesmas ideias do Código Eleitoral de 1932, que haviam sido abandonadas pelo Estado Novo.

---

<sup>27</sup> Os sistemas comportam três classificações: a) o sistema de verificação dos poderes; b) o sistema misto ou denominado eclético, com a participação da classe política e do controle jurisdicional por meio dos juízes; e o (c) sistema exclusivamente jurisdicional eleitoral.

<sup>28</sup> Voto por procuração: É aquele em que o votante, ou eleitor, por não poder comparecer pessoalmente ao local em que se processa uma eleição, ou se cumpre uma votação, o faz por ofício de um procurador, ou mandatário, especialmente nomeado para esse mister. Constitui sistema eleitoral, que, assim, facilita ao eleitor, ou votante, ausente, o direito de exercer o seu voto, ou manifestar sua opinião. (SILVA, 2006. p. 1.497).

<sup>29</sup> Após a proclamação da República, o Decreto no. 06/1889 terminou com o impedimento ao direito de voto por questões financeiras, ou seja, o eleitor já não precisava mais demonstrar um determinado nível de rendimentos para que tivesse direito ao voto (PORTO, 2012. p. 89-91).

<sup>30</sup> Agamenon Magalhães foi ministro da Justiça e trabalhou na definição das regras das eleições 2 de dezembro de 1945.

Deste modo, o Tribunal Superior Eleitoral foi reinstalado no Rio de Janeiro, sendo depois, em 1960, transferido para Brasília. A Justiça Eleitoral foi então, contemplada pelo texto constitucional de 1946 que a definiu como órgão do Poder Judiciário<sup>31</sup>, o que, posteriormente foi repetido pelas novas Constituições, inclusive pela CRFB de 1988.

Em julho de 1965, a Lei nº 4.737, instituiu o Código Eleitoral em vigor até a atualidade. O novo Código inovou no processo eleitoral em especial no que se refere às atribuições dos magistrados eleitorais. Além do CE, outras diversas leis tratam do processo eleitoral, entre elas a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), a Lei de Inelegibilidade (Lei Complementar nº 64/90) e a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010). Também fazem parte do arcabouço legislativo eleitoral as inúmeras Resoluções aprovadas pelo TSE a cada eleição.

A engenharia do Poder Judiciário Eleitoral está definida pela CRFB na Seção VI, entre os artigos 118 e 121. Segundo o que determina o texto constitucional, os órgãos da Justiça Eleitoral compreendem: o Tribunal Superior Eleitoral (TSE); os Tribunais Regionais Eleitorais (TRE); os Juízes Eleitorais; e as Juntas Eleitorais.

Ademais, o artigo 121, *caput*, da Constituição da República reservou à lei complementar a disposição acerca da organização e competência dos órgãos que integram a Justiça Eleitoral. Desse modo, como dito anteriormente, o Código Eleitoral de 1965, que tem natureza jurídica de lei ordinária, foi recepcionado “com força de lei complementar apenas na matéria que disciplina a competência” (ZILIO, 2018. p. 26) entre os artigos de 12 a 41.

Destarte, vejamos as disposições constitucionais e do Código Eleitoral acerca da composição e competências dos órgãos da Justiça Eleitoral:

---

<sup>31</sup> Art. 94 - O Poder Judiciário é exercido pelos seguintes órgãos: (Redação dada pelo Ato Institucional nº 2)  
(...)  
IV - Tribunais e Juízes Eleitorais; (Redação dada pelo Ato Institucional nº 2)

#### 4.1 As Juntas Eleitorais

A Junta Eleitoral é um órgão colegiado ligado à justiça eleitoral de primeira instância. Conforme disposição constitucional<sup>32</sup>, seus membros gozam de plenas garantias e são inamovíveis.

A composição das Juntas Eleitorais se dá da seguinte forma: um juiz de Direito (Presidente); e dois ou quatro cidadãos de notória idoneidade<sup>33</sup>. Segundo Rodrigo López Zilio, a opção do legislador é de uma formação ímpar de composição da Junta Eleitoral (três ou cinco membros), evitando empate nas suas decisões (ZILIO, 2018, p. 51).

A Junta Eleitoral tem competência<sup>34</sup> para apurar as eleições nas zonas eleitorais de sua jurisdição, resolver as impugnações ou outros incidentes relativos à apuração dos votos, expedir os boletins de apuração e os diplomas aos eleitos na esfera municipal.

#### 4.2 Os Juízes Eleitorais

Este órgão da Justiça Eleitoral é personificado pelo Juiz de Direito<sup>35</sup>. A jurisdição do juiz eleitoral está ligada a uma determinada zonal eleitoral que, em regra corresponde a uma comarca. Os juízes eleitorais são investidos na função mediante nomeação pelo respectivo TRE do Estado da federação a que são pertencentes, após indicação de seus nomes pelo TJ daquele mesmo Estado. Assim, via de regra, e atendendo a norma constitucional da periodicidade das funções

---

<sup>32</sup> CR/1988 - Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

§ 1º - Os membros dos tribunais, os juízes de direito e os integrantes das juntas eleitorais, no exercício de suas funções, e no que lhes for aplicável, gozarão de plenas garantias e serão inamovíveis.

<sup>33</sup> CE - Art. 36. Compor-se-ão as juntas eleitorais de um juiz de direito, que será o presidente, e de 2 (dois) ou (quatro) cidadãos de notória idoneidade.

<sup>34</sup> CE - Art. 40.

<sup>35</sup> O TSE indeferiu a pretensão dos Juízes Federais de assumir a função eleitoral de primeiro grau. Petição no. 332-75. Rel. Min. Gilson Dipp - j. 29/03/2012.

eleitorais insculpida no artigo 121, § 2º, da CRFB<sup>36</sup>, estes juízes deverão exercer a função jurisdicional eleitoral por dois anos, período no qual presidirão as Juntas Eleitorais.

O juiz eleitoral é competente<sup>37</sup> para, entre outras atribuições, em primeira instância, julgar as causas de Direito Eleitoral e os crimes eleitorais cometidos por candidatos aos cargos de vereador e de prefeito; nomear os mesários; cumprir e fazer cumprir as decisões e determinações dos TREs; resolver os incidentes eleitorais que não sejam da competência das Juntas Eleitorais; fazer as diligências que julgar necessárias para garantir a ordem e a presteza do serviço eleitoral; dirigir os processos eleitorais e determinar a inscrição e a exclusão de eleitores; expedir títulos eleitorais e conceder transferência ao eleitor; ordenar o registro e cassação do registro dos candidatos aos cargos eletivos municipais e comunicá-los ao TRE; providenciar para a solução das ocorrências que se verificarem nas mesas receptoras; e tomar todas as providências ao seu alcance para evitar os atos viciosos das eleições.

#### **4.3 Os Tribunais Regionais Eleitorais**

O artigo 120, § 1º da CRFB determina a composição dos Tribunais Regionais Eleitorais que serão instalados nas capitais de cada Estado e do Distrito Federal da seguinte forma: dois juízes eleitos, mediante voto secreto, dentre os desembargadores do respectivo TJ do Estado, que atuarão como Presidente e Vice-Presidente do TRE; dois juízes de Direito escolhidos pelo TJ; um juiz do TRF; dois juízes escolhidos entre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo TJ e nomeados pelo Presidente da República, totalizando sete Juízes que observarão a norma constitucional da periodicidade da investidura das funções eleitorais.

---

<sup>36</sup> Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

(...)

§ 2º - Os juízes dos tribunais eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria.

<sup>37</sup> CE – Art. 35.

Os Tribunais deverão “deliberar através do Pleno, não havendo nos TREs divisão fracionária” (ZILIO, 2018, p. 47), pela maioria dos votos com a presença da maioria de seus membros, salvo algumas exceções em que a presença da totalidade dos membros será exigida.

Entre outras competências dos TREs fixadas pelos artigos 29 e 30 do CE destacamos: processar e julgar originariamente o registro dos diretórios estaduais e municipais de partidos políticos, de candidatos a Governador, Vice-Governador e membros do Congresso Nacional e Assembleias Legislativas; julgar recursos interpostos contra os atos e decisões proferidas pelos juízes e juntas eleitorais; apurar, com os resultados parciais enviados pelas juntas eleitorais, os resultados finais das eleições de Governador e Vice-Governador e de membros do Congresso Nacional e expedir os respectivos diplomas; responder às consultas que lhe forem feitas, em tese, por autoridade pública ou partido político sobre matéria eleitoral.

#### **4.4. O Tribunal Superior Eleitoral**

O Tribunal Superior Eleitoral, cuja composição é ditada pelo artigo 119 da CRFB, é composto de, no mínimo, sete ministros, escolhidos da seguinte forma: três juízes entre os Ministros do STF, dentre os quais dois serão o Presidente e o Vice-Presidente do TSE; dois juízes entre os Ministros do STJ, dentre os quais um será o Corregedor Eleitoral, todos eles eleitos pelo voto secreto; dois advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo STF e nomeados pelo Presidente da República.

O TSE, do mesmo modo que os TREs, não possui divisão fracionária, tendo suas deliberações a cargo do Pleno, que deverá contar com a presença da maioria dos seus membros, salvo algumas exceções, quando a presença da totalidade dos membros será exigida. Os Ministros do TSE, diante da determinação constitucional, também deverão observar a transitoriedade de suas investiduras nas funções eleitorais, permanecendo no Tribunal por dois anos.

Entre outras atribuições, são competências do TSE<sup>38</sup>: processar e julgar originariamente o registro e a cassação de registro de partidos políticos, dos seus diretórios nacionais e de

---

<sup>38</sup> CE – Artigos 22 e 23.

candidatos à Presidência e Vice-Presidência da República; os conflitos de jurisdição entre TREs e juízes eleitorais de Estados diferentes; as impugnações à apuração do resultado geral; proclamação dos eleitos e expedição de diplomas na eleição de Presidente e Vice-Presidente da República; os recursos interpostos das decisões dos TREs nos termos do Art. 276<sup>39</sup>, inclusive os que versarem sobre matéria administrativa; privativamente expedir as instruções que julgar convenientes à execução do CE; responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas, em tese, por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político; e organizar e divulgar a Súmula de sua jurisprudência.

Com efeito, observa-se que as competências jurisdicionais dos órgãos da Justiça Eleitoral estão convenientemente dispostas pelo CE. Contudo, o que se destaca é que as funções da Justiça Eleitoral ultrapassam a atividade jurisdicional, competência natural do juiz, em que pese a matéria eleitoral não fazer parte do dia a dia da magistratura ordinária.

Fato é que, o magistrado que atua junto à Justiça Eleitoral deverá, para além de sua competência jurisdicional, desenvolver as atividades consultiva, administrativa e de fiscalização. Assim, o magistrado eleitoral, diferentemente de quando atua na sua vara habitual, deve deixar de lado sua postura passiva à espera da provocação externa que lhe dá impulso para agir, para proceder *ex officio*, tendo como uma de suas características mais marcantes a pro atividade.

Entre as instituições brasileiras com papel relevante no Estado Democrático de Direito está a Justiça Eleitoral, que nos últimos tempos, tem sempre gozado de certo prestígio no sentido de que o Brasil é hoje um país onde as eleições transcorrem em paz e de acordo com o que se espera de uma democracia consolidada.

Mas, é justamente a Justiça Eleitoral que tem sido colocada na berlinda, de forma não tão favorável, frente aos fatos políticos que vêm ocorrendo no Brasil. Não se pode negar que tivemos

---

<sup>39</sup> CE - Art. 276. As decisões dos Tribunais Regionais são terminativas, salvo os casos seguintes em que cabe recurso para o Tribunal Superior:

I - especial:

- a) quando forem proferidas contra expressa disposição de lei;
- b) quando ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais.

II - ordinário:

- a) quando versarem sobre expedição de diplomas nas eleições federais e estaduais;
- b) quando denegarem habeas corpus ou mandado de segurança.

avanços, inclusive tecnológicos, no processo de sufrágio, materializados em última instância pelo voto eletrônico. Porém, a administração das eleições é apenas uma das facetas da Justiça Eleitoral.

O que ocorre nos dias atuais é que o processo eleitoral, tem se iniciado muito antes do período das convenções partidárias<sup>40</sup> e da propaganda eleitoral<sup>41</sup> e se extinguido muito depois da diplomação dos candidatos escolhidos nas urnas. Tudo isso fruto das seguidas demandas geradas perante a Justiça Eleitoral por força de suas funções consultiva, administrativa e de fiscalização, judicial e regulamentar, no caso dos Tribunais de Eleitorais.

Neste cenário, em que se apresentam antigos personagens (classe política e magistrados eleitorais), e novos atores (cidadão politicamente ativo), abre-se espaço para que se questione a efetividade do processo eleitoral, da Justiça Eleitoral e a prevalência da segurança jurídica no Direito Político.

Se, de um lado, os cidadãos assumem um papel mais relevante no jogo político e passam a representar uma força, até então desconhecida ou subestimada, antes, durante e depois das eleições, de outro lado, nota-se que o processo eleitoral de hoje, é, sem sombra de dúvidas, muito mais complexo do que antes, o que além de demandar alto grau de especialização dos juízes eleitorais tem dado nova dinâmica ao *status quo* político e junto com ele à própria ideia de segurança jurídica no Direito Eleitoral.

Portanto, é importante que os juízes, quer sejam aqueles que atuam mais junto aos cidadãos, os juízes de direito que atuam nas juntas eleitorais; quer sejam aqueles que ocupam cadeiras nos Tribunais Eleitorais, estejam atualizados e tenham a oportunidade de se especializarem na matéria eleitoral, pois somente assim o Direito Eleitoral e a Justiça Eleitoral podem se tornar campo fértil para a promoção do Estado Democrático de Direito.

---

<sup>40</sup> Lei nº 9.504/97. Art. 8º. A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral, publicada em vinte e quatro horas em qualquer meio de comunicação. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

<sup>41</sup> Lei nº 9.504/97. Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).



## 5 FUNÇÕES DA JUSTIÇA ELEITORAL

Como dito anteriormente, a Justiça Eleitoral possui características *sui generis* que a diferem dos demais ramos do Poder Judiciário. Entre as características intrínsecas desse ramo do Poder Judiciário estão as atribuições que lhe são dadas e que lhe conferem maior complexidade face à multiplicidade de suas funções que não se restringem à prestação jurisdicional.

### 5.1 A Função Normativa

Segundo o art. 2º da CRFB<sup>42</sup>, os Poderes da União são independentes entre si e harmônicos, para que cada um deles desempenhe suas competências livre de ingerências. Desse modo, cabe aos Poderes Legislativo e Executivo criar e administrar as leis, ao passo que ao Judiciário é dado aplicar as leis em observância aos direitos e aos deveres individuais e coletivos.

Não obstante a separação de Poderes determinar a indelegabilidade e exclusividade de suas competências, os diversos diplomas relativos ao processo eleitoral autorizam o TSE a expedir instruções convenientes à execução da lei eleitoral.

Desse modo, a função normativa, tão cara à Justiça Eleitoral e também presente nos demais Poderes do Estado, guarda relação precípua com a necessidade de que cada um dos Poderes possa se organizar internamente para disciplinar seu funcionamento.

Com efeito, a normatividade se traduz no poder regulamentador que cada órgão possui para determinar o modo como seus serviços serão prestados, como seus servidores prestarão tais serviços, as escalas de trabalho e quaisquer outros assuntos pertinentes à organização interna.

A função regulamentar do Poder Judiciário Eleitoral nasce com o Código Eleitoral de 1932 que, por meio do Decreto nº 22.076, que instituiu Justiça Eleitoral e lhe deu competência para fixar normas para a aplicação das leis e regulamentos eleitorais, expedindo as instruções que entendesse necessárias.

---

<sup>42</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Dessa forma, a função normativa desempenhada pelo Poder Judiciário Eleitoral, não se limita à sua organização e se mostra como uma das mais importantes atribuições desse Poder, pois cabe ao TSE expedir instruções e resoluções com o intuito de dar melhor cumprimento ao que determina a lei eleitoral em seus diversos diplomas.

Destarte, o Poder Judiciário Eleitoral edita “instruções” nos feitos de natureza administrativa; “resoluções”; consultas, regimentos, provimentos, portarias. (NETO, 2014, p.123). Como exemplo desse poder regulamentador, o CE em seu artigo 23, IX, assim coloca:

Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior,  
(...)  
IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;

De modo muito assemelhado a LPP também traz em seu art. 61, previsão de regulamentação da lei pelo TSE:

Art. 61. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta Lei.

Essa regra que delega ao TSE poder para determinar o melhor modo de cumprimento da norma também é encontrada no art. 105 da LE:

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.

No caso do dispositivo supracitado, o poder regulamentar dado ao TSE, por meio de sua atribuição normativa, encontra limites na restrição de direitos e no estabelecimento de sanções que sejam distintas daquelas previstas em lei. Com efeito, a expedição de instruções feita pelo TSE não pode inovar ao suprimir ou reduzir direitos já outorgados aos cidadãos ou ainda, ao determinar que o cidadão se submeta às sanções não previstas em lei e que, portanto, a respeito das quais não poderia ter conhecimento prévio.

Segundo Manoel Castro de Almeida Neto “as resoluções eleitorais devem ser expedidas segundo a lei (*secundum legem*) ou para suprimir alguma lacuna normativa (*praeter legem*),

jamais devem contrariar uma lei (*contra legem*), ou mesmo inovar em matéria legislativa, sob pena de invalidação do ato regulamentar.” (NETO, 2014, p. 173)

Ademais, a CRFB, por meio de seu art. 22, I<sup>43</sup>, determina a competência privativa da União para legislar sobre do Direito Eleitoral, o que reforça o limite do poder normativo da Justiça Eleitoral. Contudo, e em que pese haver limites à atividade normativa do TSE dispostos na CRFB e na LE, uma leitura menos cuidadosa do art. 23, XVIII, do CE, parece garantir ao TSE amplos poderes para que tome providências no sentido de fazer cumprir a legislação eleitoral:

Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:  
(...)  
XVIII – tomar quaisquer outras providências que julgar convenientes à execução da legislação eleitoral.

Entretanto, não seria razoável interpretar o referido dispositivo como uma autorização ilimitada para que o TSE aja conforme julgar apropriado, sem a devida observância dos limites da legalidade. A esse respeito o próprio TSE já se pronunciou quando da expedição da Resolução nº 22931/2008:

Res.-TSE nº 22931/2008: a competência do TSE para tomar as providências necessárias à execução da legislação eleitoral diz respeito especificamente ao seu poder normativo, não se enquadrando nessa hipótese controle prévio de ato ainda não editado.

Ainda assim, não obstante os limites impostos à atribuição normativa do TSE, que deve se dar sob a ótica do princípio da legalidade estrita, o que se observa é que em diversos momentos a edição de resoluções pelo Tribunal ultrapassa sua competência, gerando o fenômeno conhecido como ativismo judicial, pois a doutrina majoritária e o próprio Tribunal comungam do entendimento de que as resoluções têm força de Lei Ordinária, conforme exposto no REspe nº 1.943/1952<sup>44</sup>.

Silva e Oliveira nos informam que “o exercício do poder normativo é uma das mais sensíveis e importantes funções desempenhadas pela Justiça Eleitoral, pois têm sido recorrentes os casos em que ao se editar uma resolução seu texto inova em matéria legislativa.” (SILVA e

<sup>43</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

<sup>44</sup> As resoluções do TSE, facultadas nos arts. 12, e 196, do código, tem força de lei geral e a ofensa a sua letra expressa motiva recurso especial, nos termos do art. 167 do código.

OLIVEIRA, 2016, p. 16). Para corroborar seu entendimento os autores ilustram seu posicionamento trazendo à luz as resoluções que trataram da verticalização das coligações<sup>45</sup> e da infidelidade partidária<sup>46</sup>, como exemplos do exagero normativo que tem acometido o TSE.

Além do ativismo judicial, outro fenômeno que assola o Poder Judiciário Eleitoral por meio de seu poder regulamentador é o *rulemaking*. Esse fenômeno se caracteriza pela profusão de resoluções e instruções editadas pelo Poder Judiciário Eleitoral que, podem ou não estar dentro dos limites legais e constitucionais impostos, mas que, de qualquer modo, terminam por trazer efeitos negativos ao tumultuarem o sistema.

No Direito Administrativo, o *rulemaking* é o processo por meio do qual as agências executivas criam regulamentos. Em geral, os Poderes Executivo e Legislativo primeiro estabelecem as políticas gerais de governo e as leis (mais gerais) que indicam os objetivos a serem perseguidos pelo Estado. Em um segundo momento, através da elaboração de regulamentos, as agências executivas detalham e operacionalizam as determinações legais de modo a concretizar os ideais de governo. Parte-se do princípio de que as agências executivas trazem consigo conhecimentos científicos detalhados e outros tipos de especialização que influenciam a política estatal.

No entanto, o crescimento da regulamentação tem alimentado críticas de que esse processo reduz a transparência e a responsabilidade do governo democrático, pois tira das mãos do Poder Executivo e, em especial, do Poder Legislativo, a responsabilidade pela edição das normas, em sentido mais amplo.

Se, por um lado, colhemos bons frutos através de normas e regulamentos editados pelas agências executivas, face ao seu alto grau de especialização e conhecimento técnico, o que muitas vezes falta ao legislador, por outro, corre-se o risco de que tais agências extrapolem sua função, a princípio meramente regulatória, e passem a produzir regulamentos com características cada vez

---

<sup>45</sup> Nascida da Consulta Eleitoral nº 715, a resolução nº 20.933 inovou no ordenamento jurídico positivando ao criar a denominada “verticalização das coligações”.

<sup>46</sup> Em resposta à Consulta Eleitoral nº 1382, a resolução nº 22.526/2010 e também a resolução nº 22.610, criaram e disciplinaram hipótese de perda de mandato eletivo para o parlamentar por “infidelidade partidária”. O STF nos Mandados de Segurança nº 20.927 e nº 23.405 exarou entendimento no sentido de que infidelidade partidária não causa a perda de mandato por falta de previsão no art. 55 da CF/88, posição mais tarde revertida no sentido de acompanhar o entendimento do TSE.

mais próximas das leis sem, contudo, gozar de legitimidade para tanto e sem respeitar o devido processo legislativo.

No Direito Eleitoral e, em especial na atuação do TSE, a linha que separa o *rulemaking* da usurpação de competência legislativa é muito tênue, e, em muitos casos, difícil de ser identificada. O exagero da função normativa do TSE, que por vezes ultrapassa a mera regulamentação, pode usurpar atribuições do Poder Legislativo, desequilibrando o sistema de divisão das funções estatais. Este exagero é efeito colateral do *rulemaking* e é produzido pelo acirramento e pela judicialização da competição político-partidária.

Ao editar suas resoluções e instruções, o TSE deve fazê-lo no sentido de garantir a melhor forma para o cumprimento do disposto em lei. Mas, é possível observar que em diversas oportunidades estes dispositivos editados pelo Tribunal disseminam entendimentos que flagrantemente contrariam o ordenamento jurídico.

Vejamos como exemplo desse excesso o disposto na Resolução nº 23.578, de 05 de junho de 2018<sup>47</sup>. Essa Resolução modificou o disposto pela Lei nº 8.350 de 28 de dezembro de 1991, acerca do pagamento da gratificação recebida pelos juízes de Direito quando no desempenho da função eleitoral, alterando seu valor de 18% (dezoito por cento) para 16% (dezesseis por cento) do subsídio de juiz federal.

Ainda como exemplo da “hipertrofia” da função regulatória do TSE podemos citar a permissão dada pela Resolução nº 23.404/2014, para a realização de “carreatas”<sup>48</sup>, caminhadas e passeatas até as vinte e duas horas do dia que antecede a eleição, ou seja, duas horas antes do dia da eleição e apenas dez horas antes do início da votação, quando, a teor do art. 240, parágrafo

---

<sup>47</sup> TSE – Resolução nº 23.578

(...)

Art. 3º A gratificação mensal de juízes e promotores eleitorais corresponde a 16% (dezesseis por cento) do subsídio de juiz federal.

<sup>48</sup> TSE, Resolução nº 23.404/2014. Art. 10. É assegurado aos partidos políticos e às coligações o direito de, independentemente de licença da autoridade pública e do pagamento de qualquer contribuição (Código Eleitoral, art. 244, I e II, e Lei nº 9.504/97, art. 39, § 3º):

§ 6º Até as 22 horas do dia que antecede a eleição, serão permitidos distribuição de material gráfico, caminhada, carreata, passeata ou carro de som que transite pela cidade divulgando jingles ou mensagens de candidatos, observados os limites impostos pela legislação comum (Lei nº 9.504/97, art. 39, § 9º).

único, do CE <sup>49</sup>, nenhuma manifestação de propaganda feita por meio de reuniões públicas deverá ser admitida nas quarenta e oito horas anteriores ao pleito. Ora, se a legislação não permite qualquer reunião pública no prazo por ela estipulado e anterior ao pleito, parece óbvio que admitir a realização de “carreatas”, caminhadas e passeatas só seria possível se fossem feitas por apenas um indivíduo, ou, em um esforço interpretativo, aceitar que estas reuniões se realizem com um número muitíssimo reduzido de participantes, já incorrendo no risco de se interpretar subjetivamente o que a lei quer dizer com “reunião pública”.

Vejamos também a Resolução nº 22.874/2008<sup>50</sup>, que permitiu que pré-candidatos e candidatos participassem de entrevistas realizadas antes de cinco de julho do ano da eleição, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, contrariando frontalmente a dicção do art. 36, da Lei nº 9.504/97 daquela época<sup>51</sup>, e que posteriormente, em 2009, foi alterado com a inclusão do artigo 36-A, I<sup>52</sup>, que passou a prever justamente essa possibilidade.

Destaca-se que estes dispositivos foram novamente alterados pela Lei nº 13.165, de 2015, e que a regulamentação do TSE, na verdade, serviu como antecipação da alteração da legislação e não apenas como mecanismo por meio do qual se assegurou o bom cumprimento da lei.

Diante da controvérsia acerca do ativismo judicial e do excesso de regulamentação da Justiça eleitoral, o que pode gerar insegurança jurídica diante da usurpação de competência do Poder Legislativo e frustrar expectativas legítimas do cidadão, abalando a proteção da confiança, Eneida Desiree Salgado diz ser inconstitucional a atividade regulamentar da Justiça Eleitoral, pois esta faculdade não encontra abrigo no texto constitucional de forma expressa e “em se

<sup>49</sup> Lei nº 4.737/65. Art. 240. A propaganda de candidatos a cargos eletivos somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição.

Parágrafo único. É vedada, desde quarenta e oito horas antes até vinte e quatro horas depois da eleição, qualquer propaganda política mediante radiodifusão, televisão, comícios ou reuniões públicas.

<sup>50</sup> TSE, Resolução nº 22.874/2008. Art. 16-A Os pré-candidatos e candidatos poderão participar de entrevistas, debates e encontros antes de 6 de julho de 2008, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, observado, pelas emissoras de rádio e de televisão, o dever de conferir tratamento isonômico aos que se encontrarem em situação semelhante (Res./TSE nº 21.072/2002).

<sup>51</sup> Lei nº 9.504/97. Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julho do ano da eleição.

<sup>52</sup> Lei nº 9.504/97. Art. 36 A. Não será considerada propaganda eleitoral antecipada: (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

~~I — a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, desde que não haja pedido de votos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico; (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)~~

tratando de função atípica, não se deveria cancelar a possibilidade de elaboração de normas, ainda que secundárias, pelo Poder Judiciário.” (SALGADO, 2015, p. 252).

Parece então, que de fato, o exagero regulamentar do TSE deve ser contido, se não para evitar que os participantes do jogo eleitoral sejam surpreendidos por inovações acerca da interpretação das normas eleitorais, o que pode desequilibrar a corrida eleitoral, para que se evite que o TSE adentre a competência constitucionalmente dada ao Poder Legislativo.

Com efeito, a estrita observância do princípio da legalidade, no caso da edição de resoluções e instruções, deve ser o caminho para a efetivação da segurança jurídica e para a proteção da confiança dentro do Estado Democrático de Direito.

## 5.2 A Função Consultiva

A função consultiva, própria da Justiça Eleitoral, tem como objetivo clarificar dúvidas a ela apresentadas acerca da matéria eleitoral. Contudo, outra utilidade se revela na função consultiva que é a de explicitar para o jurisdicionado a posição do Tribunal frente à matéria questionada.

De acordo com os artigos 23, XII e 30, VIII do CE, a competência para responder as consultas pertence ao TSE e aos TREs respectivamente. Senão vejamos:

Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior,  
(..)

XII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político;

Art. 30. Compete, ainda, privativamente, aos Tribunais Regionais:  
(...)

VIII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas, em tese, por autoridade pública ou partido político;

Da leitura coordenada dos dispositivos acima com o art. 35 do CE<sup>53</sup>, que trata da competência dos juízes eleitorais, observamos que as consultas só podem ser submetidas à apreciação dos Tribunais, pois não há para o juiz singular tal previsão.

Ademais, em atenção ao que determinam os artigos supracitados, a legitimidade para elaboração das consultas varia de acordo com o Tribunal. Desse modo, ao TSE, podem formular consultas as autoridades com jurisdição federal ou órgãos nacionais de partidos políticos, que deverão fazê-lo por meio de seus órgãos de direção nacional. Por sua vez, aos TREs, poderão formular consultas, as autoridades públicas ou os partidos políticos que o farão por meio de seus órgãos de direção estadual.

Acerca da legitimidade para formular consultas, é importante destacar a resposta dada à consulta colocada perante o TRE-SC que informou sobre a ilegitimidade dos diretórios

---

<sup>53</sup> Art. 35. Compete aos juízes:

- I - cumprir e fazer cumprir as decisões e determinações do Tribunal Superior e do Regional;
- II - processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos, ressalvada a competência originária do Tribunal Superior e dos Tribunais Regionais;
- III - decidir habeas corpus e mandado de segurança, em matéria eleitoral, desde que essa competência não esteja atribuída privativamente a instância superior.
- IV - fazer as diligências que julgar necessárias a ordem e presteza do serviço eleitoral;
- V - tomar conhecimento das reclamações que lhe forem feitas verbalmente ou por escrito, reduzindo-as a termo, e determinando as providências que cada caso exigir;
- VI - indicar, para aprovação do Tribunal Regional, a serventia de justiça que deve ter o anexo da escrivania eleitoral;
- VIII - dirigir os processos eleitorais e determinar a inscrição e a exclusão de eleitores;
- IX - expedir títulos eleitorais e conceder transferência de eleitor;
- X - dividir a zona em seções eleitorais;
- XI - mandar organizar, em ordem alfabética, relação dos eleitores de cada seção, para remessa a mesa receptora, juntamente com a pasta das folhas individuais de votação;
- XII - ordenar o registro e cassação do registro dos candidatos aos cargos eletivos municipais e comunicá-los ao Tribunal Regional;
- XIII - designar, até 60 (sessenta) dias antes das eleições os locais das seções;
- XIV - nomear, 60 (sessenta) dias antes da eleição, em audiência pública anunciada com pelo menos 5 (cinco) dias de antecedência, os membros das mesas receptoras;
- XV - instruir os membros das mesas receptoras sobre as suas funções;
- XVI - providenciar para a solução das ocorrências que se verificarem nas mesas receptoras;
- XVII - tomar todas as providências ao seu alcance para evitar os atos viciosos das eleições;
- XVIII - fornecer aos que não votaram por motivo justificado e aos não alistados, por dispensados do alistamento, um certificado que os isente das sanções legais;
- XIX - comunicar, até às 12 horas do dia seguinte a realização da eleição, ao Tribunal Regional e aos delegados de partidos credenciados, o número de eleitores que votarem em cada uma das seções da zona sob sua jurisdição, bem como o total de votantes da zona.



municipais dos partidos políticos para formulação de consulta. Tal ilegitimidade, segundo o TRE-SC se observa por força da limitação de circunscrição do diretório<sup>54</sup>.

Em relação à matéria questionada, essa deve ser tão somente eleitoral e não pode versar sobre situação fática, caso em que a resposta à consulta configuraria prévia exposição de convencimento acerca de questão eventualmente posta à Justiça Eleitoral.

Nesse sentido é a lição de Torquato Lorena Jardim:

“consultar em tese é descrever situação, estado ou circunstância genérica o bastante para (a) tal qual a norma jurídica, admitir-se provável sua repetição sucessiva e despersonalizada, e (b) revelar-se dúvida razoável e genuína, em face de lacuna ou obscuridade legislativa ou jurisprudencial, porém, jamais, antecipação de julgamento judicial ou supressão de instância” (JARDIM, 1998, p. 183)

De outro modo, caso a consulta não verse sobre situação “em tese” como determinam os artigos 23, XII e 30, VIII, do CE, a consulta não será conhecida pelo Tribunal. Da determinação legal contida nesses artigos para que a consulta verse sobre situação em tese, podemos concluir que a resposta oferecida pelos Tribunais não será vinculante visto que trata de situação abstrata, servindo apenas de orientação que pode ser observada ou não por quem faz o questionamento. Tampouco a resposta dada à consulta vincula a Justiça Eleitoral ou terceiros, pois ela não goza de *status* normativo.

Destarte, a natureza jurídica da consulta é “de exercício de competência materialmente administrativa, não se revestindo a deliberação da Corte Eleitoral de caráter vinculativo obrigatório.” (SILVEIRA, 1998, p. 60). Portanto, a resposta à consulta, que se dá, via de regra, por meio da edição de uma resolução do TSE, não poderá ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e nem de recurso, porque não contém caráter normativo ou decisório, respectivamente. Ainda, de acordo com a súmula nº 35 do TSE, “não é cabível reclamação para arguir o descumprimento de resposta à consulta ou de ato normativo do Tribunal Superior Eleitoral” por não se tratar de decisão proferida em processo judicial.

---

<sup>54</sup> TRE-SC. Consulta nº 252008. Rel. Dr. Jorge Alberto Zugno. 26/06/2008.

### 5.3 A Função Jurisdicional

A atividade jurisdicional da Justiça Eleitoral se dá com a “resolução de conflitos na esfera especializada” (ZILIO, 2018, p. 52) no julgamento das ações eleitorais que podem assumir tanto o aspecto civil quanto penal.

A função judicante é responsável por dar solução às questões relacionadas às leis eleitorais e a todo o processo de “processamento e apuração das eleições, bem como da expedição dos diplomas. A decisão das arguições de inelegibilidades, e ainda o processo e julgamento dos crimes eleitorais e dos que lhe são conexos, bem como os de *habeas corpus* e mandado de segurança em matéria eleitoral.” (CLÈVE, 1993, p. 99)

Acerca da atividade jurisdicional da Justiça Eleitoral, o art. 14, § 10 da CRFB, assim dispõe:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:  
(...)  
§ 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

A leitura do supracitado dispositivo nos mostra a ligação intrínseca entre a soberania popular, que se dá por meio do sufrágio universal ou pelo voto direto, e o mandato político, instrumental do exercício da soberania popular em uma democracia representativa.

À luz dessa relação entre soberania popular e mandato eletivo, a CRFB delega à Justiça Eleitoral a função jurisdicional para julgar e, eventualmente, impugnar a diplomação de uma candidatura vencedora nas urnas, todavia, maculada pela fraude. Porém, tal tarefa não é tão simples como se pode pensar, pois em verdade, o que está posto diante da Justiça Eleitoral é a possibilidade de intervir na manifestação popular para, em última análise, preservar ou invalidar voto.

Dessa maneira, à atividade jurisdicional eleitoral aplicam-se o princípio da imparcialidade, próprio da função jurisdicional e também o princípio da inércia. A imparcialidade toma lugar quando o órgão judicante desempenha sua função de forma desinteressada, com vistas

apenas ao deslinde do conflito a ele posto. Fazem parte do princípio da imparcialidade a ampla defesa e o contraditório, sem os quais o juiz não pode resolver o conflito e tampouco aplicar sanções ao jurisdicionado.

Ao seu turno, a juiz só deverá agir quando provocado por uma das partes integrantes ou interessadas na solução da controvérsia eleitoral. A inércia é assim, além de uma das características próprias da atividade jurisdicional uma marca da imparcialidade do juiz. Somente a atividade jurisdicional eleitoral desinteressada e imparcial é capaz de garantir a soberania popular mesmo frente às decisões drásticas que, para a solução da controvérsia eleitoral, determinem a cassação de um mandato e a conseqüente inutilidade dos votos depositados nas urnas.

Relativamente à função judicante, temos correntes antagônicas que a defendem e também a criticam. A primeira corrente advoga no sentido de que na democracia representativa, em que o poder é exercido por meio de representantes do povo, somente eleições legítimas e isonômicas podem garantir a plena efetividade do Estado Democrático de Direito, onde a soberania popular realmente seja capaz de decidir os rumos a serem seguidos pela nação.

A segunda corrente faz críticas à função judicante afirmando que “a ‘judicialização’ do processo político põe em segundo plano o princípio da soberania popular, provocando um ‘terceiro turno’ nas eleições” (NETO, 2016, p. 242). A essa corrente filia-se Gilmar Mendes, Ministro do STF, para quem a potencial “posição intervencionista do Tribunal, ativista envolve, em muitos casos, fraudar a vontade popular”<sup>55</sup>.

Outra crítica que se faz à Justiça Eleitoral no desempenho da função judicante está ligada diretamente à eficiência da tutela jurisdicional frente ao princípio da duração razoável do processo. Esse princípio foi inserido no inciso LXXVIII, do art. 5º, que nos informa:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

---

<sup>55</sup> Voto no REspe TSE nº 25.016.

Incluído na CRFB por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 45, de 2004, o princípio da razoável duração do processo encontrou abrigo sob o Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais; Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos.

Dessa topografia constitucional, concluímos que a razoável duração do processo é direito fundamental do cidadão, a quem devem ser assegurados meios que garantam uma prestação jurisdicional que privilegie a celeridade e a eficiência na tramitação processual, sem que isso implique em mitigação da segurança jurídica.

Com efeito, o processo judicial eleitoral é especialmente sensível à razoável duração do processo, o que ocorre pelo fato de que muitas das demandas propostas perante a Justiça Eleitoral terem como objeto aos mandatos políticos. Assim, diante da morosidade do processo, o resultado útil da tutela jurisdicional prestada pelo Estado é posto em risco, como podemos observar em três recentes casos que ilustram esta situação.

Vejamos a tardia decisão TSE<sup>56</sup> que em 2014 cassou, por abuso de poder político, os mandatos do Prefeito e da Vice-Prefeita de Nova Lima, em Minas Gerais. Tratou-se de decisão gravíssima que abalou um dos pilares da segurança jurídica no processo eleitoral, que é a preservação do ato eleitoral, consubstanciado pelo voto. Contudo, e apesar da gravidade dessa decisão, ela se deu de forma incompleta, pois à época em que foi prolatada ainda careceu de complementação no sentido de decidir se, além da perda dos mandatos, os réus da ação também teriam seus direitos políticos suspensos.

---

<sup>56</sup> Embargos de Declaração no Recurso Contra Expedição de Diploma nº 224-10.2016.6.13.0000

Zona Eleitoral: 194ª, de Nova Lima.

Embargante: Cássio Magnani Júnior.

Embargados: Vítor Penido de Barros; Luciano Vítor Gomes.

Relator: Juiz Carlos Roberto de Carvalho.

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO CONTRA A EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. ELEIÇÕES DE 2012. ABUSO DE PODER POLÍTICO. DIPLOMAS CASSADOS.**

O caso em apreço, o voto condutor do julgado examinou detidamente a questão, sob todos os seus aspectos relevantes, não se vislumbrando sobre o entendimento esposado qualquer reparo a ser feito. O embargante pretende, em verdade, instaurar nova discussão sobre a matéria de prova, com reexame do mérito, o que é descabido em sede de embargos de declaração. Desse modo, não há no acórdão guerreado qualquer omissão que justifique o seu provimento, notadamente quando se pretende, por meio da incidência dos efeitos infringentes, alterar a conclusão alcançada por esta e. Corte, quando do julgamento dos autos. Embargos de declaração rejeitados.

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo acima identificado, ACORDAM os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, a unanimidade, em rejeitar os embargos de declaração, nos termos do voto do Relator. Belo Horizonte, 15 de dezembro de 2016.

A ação foi proposta em 2012, porém a decisão surgiu apenas em setembro de 2016, três meses antes do fim do mandato dos réus e apenas um mês antes de novas eleições municipais.

Assim, é inconcebível que uma decisão como esta gravidade, que de certa forma usurpou a soberania popular por meio da invalidação do resultado útil dos votos, se dê tão tardiamente, deixando em aberto o processo eleitoral daquela cidade por quase quatro anos, o que, por certo, desvanece seus efeitos e põe em risco a efetividade da própria Justiça Eleitoral.

Tudo isso gera para os cidadãos o sentimento de inutilidade, tanto do voto, quanto da própria Justiça Eleitoral e, por certo, abala a segurança jurídica e a proteção da confiança no processo eleitoral.

Outro caso emblemático e de enorme repercussão foi o processo de cassação da chapa vencedora nas eleições presidenciais de 2014.

O Processo de cassação da chapa foi protocolado no TSE em 2014, com alegação de supostas ilegalidades na campanha eleitoral. Em dezembro de 2014, as contas da campanha vencedora foram aprovadas, com ressalvas, por unanimidade. No entanto, o processo foi reaberto diante de questionamentos e alegações de que havia irregularidades nas prestações de contas da campanha vencedora que, supostamente teria recebido recursos do esquema de corrupção investigado na Operação Lava Jato.

Em outubro de 2015, um ano após a propositura da ação, o TSE decidiu que havia indícios suficientes de ilegalidade para abrir o processo contra a chapa vencedora nas eleições de 2014. Desde então, ocorreram as fases de instrução do processo, de investigação e de produção de provas.

No dia 28 de março de 2017, O relator da ação, Ministro Herman Benjamin, encaminhou aos outros seis integrantes da Corte Eleitoral o relatório final com pouco mais de mil páginas em que resumiu os principais pontos do processo. Em 30 de março de 2017, o Ministério Público Eleitoral (MPE) pediu ao TSE que a Corte cassasse os diplomas dos eleitos em 2014. O Vice-Procurador-Geral eleitoral, Nicolao Dino, pediu ao TSE que declarasse a Presidente inelegível

pelos próximos oito anos. O parecer final do Relator indicou que a chapa presidencial recebeu pelo menos cento e doze milhões de reais em recursos irregulares na eleição de 2014.

Finalmente, em junho de 2017, pouco mais de um ano antes de novas eleições presidenciais, o julgamento foi levado a cabo.

Nesse caso, como a decisão foi pela manutenção do mandato dos eleitos, observa-se que, apesar da demora em se alcançar o fim do processo, o seu resultado útil da tutela jurisdicional foi preservado, o que não se daria se o entendimento dos Ministros acerca dos fatos fosse outro.

Contudo, a confiança parece ter sido abalada face aos acontecimentos relativos à investigação de corrupção nas instituições brasileiras, pois como colocado anteriormente, o povo brasileiro tornou-se partícipe atuante e atento aos acontecimentos políticos e, diante de fatos de grande repercussão diuturnamente noticiados em todos os veículos de comunicação relativos à corrupção sistêmica instalada nos diversos níveis de governo nacional, restou, ao final desse processo a sensação de que o TSE esteve, durante todo tempo de tramitação do processo, alheio ao que se passava extramuros. Esse sentimento foi reforçado pela não aplicação do artigo 23<sup>57</sup>, da Lei Complementar nº 64 de maio de 1990, mais conhecida como Lei das Inelegibilidades. Esse dispositivo, suscitado pelo Ministro Relator, permite ao Tribunal formar sua convicção por meio da apreciação de fatos públicos e notórios, ainda que não alegados pelas partes.

O terceiro caso ocorreu mais recentemente, em 22 de março de 2018, quando o TSE, por maioria dos votos, cassou os mandatos do Governador e da Vice-Governadora do Tocantins por arrecadação ilícita de recursos<sup>58</sup> para a campanha ao governo daquele Estado em 2014, prática proibida pela LE, determinando o imediato cumprimento da decisão.

Em 06 de abril de 2018, o Ministro do STF, Gilmar Mendes, determinou, em decisão liminar, o retorno dos políticos cassados aos seus cargos até a publicação do acórdão do

---

<sup>57</sup> Lei Complementar nº 64/90. Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral.

<sup>58</sup> Lei nº 9.504/1997. Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

juízo dos embargos de declaração por eles interpostos junto ao TSE. A cassação foi confirmada em 17 de abril de 2018, após o Tribunal rejeitar os embargos de declaração propostos pelo Governador e Vice-Governadora cassados.

Neste cenário, sem fazer qualquer consideração relativa ao mérito da questão colocada sob análise, a decisão liminar concedida pela STF expôs ainda mais o descompasso temporal entre a Justiça Eleitoral e o ciclo eleitoral brasileiro, pois fez atrasar a preparação do TRE do Tocantins voltada para a realização de nova eleição para o governo estadual que, finalmente teve o primeiro e segundo turnos realizados nos dias 3 e 24 de junho de 2018, respectivamente.

Assim, tendo em vista o processo que concluiu ter havido irregularidade na eleição do Governador e de sua Vice, o que levou à cassação de seus mandatos, observa-se que na seara eleitoral a razoável duração do processo não é aquela de outros ramos do Poder Judiciário. Considerando-se que os mandatos políticos, a exceção dos de Senadores da República, têm duração de quatro anos, os processos judiciais eleitorais necessitam de mais agilidade para que garantam ao cidadão a legitimidade de sua representação política.

No caso de Tocantins, o processo que levou a cassação dos eleitos foi iniciado em 2014, mesmo ano da eleição e foi finalizado em meados de abril de 2018, a menos de oito meses para o fim do mandato. Com efeito, o que se pode observar é que o Estado foi efetivamente governado por cidadãos que assumiram o Poder Executivo maculados por irregularidades capazes de tirar-lhes a legitimidade do mandato.

Soma-se a isso, o fato de que o dano ao erário foi grande, pois o Tocantins teve que, em menos de quatro meses, realizar duas eleições para o governo do Estado, o que destoa, em muito, da necessidade de gerência dos recursos públicos, financeiros e humanos, com máxima observância do princípio da eficiência.

Não obstante as questões postas acerca da função jurisdicional eleitoral já se mostrarem como fortes motivos capazes de justificar não apenas a especialização da Justiça Eleitoral, mas também a especialização dos juízes que nela atuam, eis que as demandas eleitorais estão, em última análise, essencialmente ligadas à ideia de soberania popular e a própria engenharia da

Justiça Eleitoral apresenta problemas que, se não inviabilizam seu pleno funcionamento, podem trazer insegurança e desconfiança para o sistema.

Além do modo de ascensão aos quadros da Justiça Eleitoral, já tratado nesse estudo, observa-se que a composição do TSE carrega em si uma sensível questão que, por sua importância, já foi objeto de edição de súmula por parte do STF, qual seja:

SÚMULA 72 DOS STF: No julgamento de questão constitucional, vinculada a decisão do Tribunal Superior Eleitoral, não estão impedidos os ministros do Supremo Tribunal Federal que ali tenham funcionado no mesmo processo, ou no processo originário.

Por força do art. 119, I, *a*, da CRFB, três Ministros do STF comporão o TSE. Assim, de acordo com a engenharia constitucional para composição do TSE, caso haja irrisignação da parte diante da decisão desse Tribunal, o recurso manejado para combater a decisão será encaminhado ao STF e reexaminado pelos mesmos julgadores que já tiveram a oportunidade de apreciar a questão e sobre ela expuseram convencimento.

Não obstante a questão a ser suscitada no STF tratar de possível ofensa constitucional, matéria, em tese, diversa daquela apreciada pelo TSE, fato é que a atuação do mesmo juiz em duas instâncias julgadoras não parece ser o modo mais razoável para a solução dos conflitos apresentados à Justiça Eleitoral.

Juízes são pessoas e como tal, são dotadas de razão e sentimentos que juntos determinam seu o modo de agir e de pensar. Assim, e de acordo com a própria natureza humana, dificilmente o julgamento do recurso no STF de questão já apreciada pela mesma pessoa no TSE se dará livre de contaminações de convencimento oriundas desse Tribunal Eleitoral.

Neste sentido, Mônica Sette Lopes nos empresta valiosa lição ao nos dizer que o juiz é um “leitor-intérprete” da história narrada nos autos:

O juiz, no exercício criativo de seu poder-dever de solucionar o conflito concreto, reconta uma história e é, simultaneamente, um leitor de histórias (da história das partes, versada nos autos pelos depoimentos delas próprias, pelas testemunhas, pelos documentos, pelas perícias, etc.) e um seu personagem, na medida em que a sua participação na cena jurídica abre-se para apropriação doutrinária e para a visibilidade de um público-leitor-intérprete indeterminado e disperso. (LOPES, 2006, p. 299)



Para Lopes, o juiz, “ao recontar a história (...) interfere concretamente na realidade, na medida em que conduz a produção de prova e define padrões de conduta que podem ser a partir dali impostos aos envolvidos e que passam a integrar um lugar específico no sistema jurídico, pontuado na norma que se destina ao caso individual” (LOPES, 2006, p. 300)

Com efeito, uma vez lida a história dos autos, instala-se no íntimo cognitivo do “leitor-intérprete” uma versão própria dessa mesma história. O “juiz-leitor-intérprete” cria para si uma nova verdade que quer crer seja a melhor entre as verdades apresentadas pelas partes e é sobre esse convencimento próprio que ele debruça sua decisão.

Portanto, a presença de um mesmo juiz em duas instâncias judiciais que, eventualmente apreciarão o mesmo caso, ainda que por fundamentos diferentes, exigirá do homem-juiz um esforço de esquecimento daquilo que já foi julgado que, se não é impossível, nos parece ser difícil de alcançar. Mas, ainda que o julgamento do recurso se dê da forma ideal no STF, a dúvida sempre pairará para os jurisdicionados, pois somos incapazes de adentrar a subjetividade do outro.

Ademias, a simples edição de uma súmula, não configura solução eficaz para a solução do problema, mas sim uma imposição verticalizada que pretende por uma pedra sobre o problema para fazer crer que ele, de fato, não existe.

Destarte, a função judicante da Justiça Eleitoral deve ser desenvolvida em amplo comprometimento com a segurança jurídica e com a proteção da confiança, e por outros princípios caros ao Estado Democrático de Direito, como o princípio da soberania popular, da isonomia, do devido processo, da celeridade, da duração razoável do processo e da eficiência que devem permear toda a prestação jurisdicional eleitoral.

#### **5.4 As Funções Administrativa e de Fiscalização**

Segundo Zilio, “a atividade administrativa da Justiça Eleitoral se revela através da organização e administração do processo eleitoral (*lato sensu*).” (ZILIO, 2018, p. 52) Dessa

forma, cabe à Justiça Eleitoral organizar todas as fases do processo eleitoral, desde o alistamento dos eleitores até a diplomação dos eleitos.

No desempenho da função administrativa, cabe ao juiz/gestor atuar de modo a garantir que todo o processo eleitoral se concretize livre de percalços que possam embaraçar seu resultado útil. Para tanto, de modo diferente de quando desempenha a função jurisdicional, o juiz deverá agir independentemente de provocação externa que lhe dê impulso para tanto. A função do juiz administrador demanda de quem a desempenha uma postura proativa com vistas a garantir o bom andamento das eleições mediante atuação de ofício.

#### **5.4.1 O Poder de Polícia do Juiz Eleitoral**

O poder de polícia, típico do Direito Administrativo, exercido pela Administração Pública por meio do Poder Executivo e também como faculdade do Poder Legislativo, é conceituado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro como “a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público” (DI PIETRO, 2015, p. 158).

Por sua vez, o Código Tributário Nacional (CTN), em seu art. 78, conceitua o poder de polícia ao mesmo tempo em que traz no parágrafo único do mesmo artigo os limites desse poder:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Destes conceitos podemos extrair o fundamento legitimador do poder de polícia, qual seja; o interesse público.

Ao regular a prática ou abstenção de um ato o poder de polícia da Administração Pública pode ser classificado como positivo ou negativo, respectivamente. Somam-se, ainda, como características do poder de polícia administrativo a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercitividade.

Ao seu turno, o poder de polícia exercido pelo juiz eleitoral não é o mesmo daquele exercido pela Administração Pública. As diferenças já se fazem aparentes em seu fundamento que, de forma diversa daquela observada no Direito Administrativo, se alicerça na necessidade de fazer cumprir a norma eleitoral.

Assim, diferentemente do poder de polícia administrativo, o poder de polícia exercido pelo juiz eleitoral é essencialmente negativo, pois visa dar manutenção à ordem eleitoral por meio da abstenção pelos jurisdicionados de atos classificados como ilegais pela legislação eleitoral.

Ademais, não fazem parte do rol de características desse poder de polícia a discricionariedade e a autoexecutoriedade, como veremos a seguir.

A discricionariedade consiste em uma faculdade dada à Administração para que pratique seus atos administrativos de acordo com parâmetros de conveniência, oportunidade e justiça. Assim, a Administração tem a possibilidade de avaliar e decidir, observados os limites legais, se deseja, de fato, praticar determinado ato.

De outro modo, a atuação do magistrado eleitoral, quando revestida pelo poder de polícia, com vistas a elidir eventuais irregularidades que se apresentem durante o processo eleitoral será sempre vinculada. Não cabe ao juiz eleitoral sopesar elementos de conveniência e oportunidade antes de tomar as providências necessárias para que o pleito se dê da melhor maneira possível.

Conclui-se então, que o poder de polícia administrativo é um poder-dever, ao passo que o poder de polícia eleitoral é um dever.

Ao seu turno, autoexecutoriedade, presente no poder de polícia da Administração Pública, se configura como a faculdade que a Administração tem de fazer cumprir suas decisões diretamente, sem que seja preciso autorização de outro Poder.

Isso posto, o que se observa é que a autoexecutoriedade não é característica do poder de polícia do juiz eleitoral que, diante de irregularidades, deverá cumprir todas as etapas de apuração e julgamento de eventuais ilícitos eleitorais, garantindo à parte o direito ao contraditório e à ampla defesa, sem o que não poderá determinar sanção.

Assim, mesmo que haja notificação para que o cidadão se abstenha do ato irregular, o juiz eleitoral, diante do seu descumprimento, não poderá fazer cumprir sua determinação, devendo sim, oficiar o Ministério Público Eleitoral para que tome as devidas providências legais.

Além dos limites ao poder de polícia impostos pelo parágrafo único do art. 78 do CTN, o TSE editou o enunciado nº 18 nos Diários Judiciários 21, 22 e 23/8/2000 que também tratam do assunto:

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 9.504/1997.

Dessa maneira, o TSE fixou os limites do poder de polícia no que tange a legitimidade, o procedimento e a multa no caso de irregularidade em propaganda eleitoral.

O poder de polícia exercido pelo juiz eleitoral encontra fundamentação em diversas normas e, em especial, no CE que nos explicita a atuação do juiz eleitoral investido do poder de polícia em diversos momentos do processo eleitoral.

Art. 35. Compete aos juízes:

(...)

IV - fazer as diligências que julgar necessárias à ordem e presteza do serviço Eleitoral;

V - tomar conhecimento das reclamações que lhe forem feitas verbalmente ou por escrito, reduzindo-as a termo, e determinando as providências que cada caso exigir;

De acordo com o artigo acima, o juiz eleitoral, por meio do poder de polícia, deverá assegurar a presteza do serviço eleitoral e, para tanto, deverá agir de ofício sempre que uma situação se apresente com potencial para prejudicar o bom andamento do pleito eleitoral em qualquer fase que se encontre.

O poder de polícia será também utilizado no momento do alistamento eleitoral, conforme o art. 45, § 2º, do CE, quando houver dúvida quanto a identidade do cidadão ou sobre qualquer

requisito para o alistamento. Da mesma forma, de acordo com o art. 131, § 4º, do CE, caberá ao juiz eleitoral, no desempenho das funções de administração e fiscalização das eleições, verificar as credenciais dos delegados encarregados de fiscalizar as mesas receptoras de votos. De outra feita, conforme dicção do art. 154, § 2º, do CE, ao término da votação nas capitais dos Estados e no Distrito Federal, os TREs, no exercício do poder de polícia, poderão determinar normas diversas para que se proceda a entrega das urnas com vistas a evitar violações ou extravios.

Finalmente, ressaltamos que o uso do poder de polícia se dará em maior medida na fiscalização da propaganda eleitoral, pois ele “tem por finalidade precípua prevenir, obstar, paralisar atividades nocivas aos interesses públicos, evitar a divulgação de propaganda eleitoral em desarmonia com a legislação eleitoral.” (AGLANTZAKIS, 2010, p. 11)

Com efeito, é na fiscalização da propaganda eleitoral que podemos observar outra característica do poder de polícia; a coercitividade.

Presente como característica própria dos poderes de polícia administrativo e eleitoral, a coercitividade é o elemento que se impõe sobre a vontade do cidadão para compeli-lo à prática ou abstenção de um ato a fim de afastar uma sanção gerada por sua inércia.

Malgrado o poder de polícia exercido pelo magistrado eleitoral não gozar de autoexecutoriedade, a coercitividade nele está presente, sendo o instrumento pelo qual o juiz poderá fazer cessar a conduta irregular de propaganda. Destarte, o juiz, ao tomar conhecimento de propaganda irregular, notificará, nos termos legais, o responsável para que cesse o ato em prazo razoável, sob pena de aplicação de multa de astreintes<sup>59</sup> justificada pela inércia do infrator.

Em resposta à consulta feita sobre a Lei nº 7.476/1986, o TSE editou a resolução nº 18.698<sup>60</sup> na qual reafirma que “sem prejuízo do processo e das penas cominadas, a Justiça Eleitoral adotará medidas para fazer impedir ou cessar imediatamente a propaganda realizada

---

<sup>59</sup> CPC. Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

<sup>60</sup> Diante do questionamento a respeito da Lei nº 7.476/1986 que alterou a redação do art. 242 do CE e suprimiu-lhe o parágrafo único, o TSE editou a Resolução nº 18.698/92, informado que: “Salvo melhor juízo, o legislador, ao dar nova redação ao *caput* do artigo 242, do CE, não teve a intenção de suprimir a regra de seu parágrafo único, que é o suporte legal de que dispõe a Justiça Eleitoral para tornar efetiva a regra do *caput* do art. 242; sem um meio de coibir o seu desrespeito, tornar-se-á inócua a norma em questão.”

com infração”<sup>61</sup>, pois é justamente possibilidade coercitiva que dá efetividade à atividade de fiscalização e sem ela a norma se tornaria inócua.

Assim, diante do poder de polícia outorgado ao magistrado eleitoral e de todas as peculiaridades que esse poder carrega, mais uma vez fica claro que a especialização do magistrado eleitoral é de suma importância para que a Justiça Eleitoral alcance seus objetivos como viabilizadora e guardiã da democracia representativa.

## **6 OS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA PROTEÇÃO DA CONFINAÇÃO E DA EFICIÊNCIA**

O princípio jurídico é, segundo Márcio Luís de Oliveira, “norma de dedução lógica, inerente à historicidade, à unidade e à sistematicidade do fenômeno jurídico” (OLIVEIRA, 2016, p. 390). Sob essa perspectiva, os princípios jurídicos funcionam como disseminadores de ideias e valores adquiridos pela sociedade ao longo de sua história que, por sua vez, darão unidade e coerência ao arcabouço legal, informando-o e atualizando-o em sua interpretação, integração e execução. De modo complementar, pode-se dizer que, “ao lado das regras positivadas, os princípios jurídicos são aquelas proposições fundamentais estruturantes do ordenamento jurídico e que dele fazem parte (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 85).

Com efeito, os princípios jurídicos são normas de Direito portadores de “todos os requisitos e de todos os atributos da normatividade jurídica; ou seja, os princípios jurídicos são dotados de vigência, validade e legalidade (requisitos), e também de cognição pública, eficácia, aplicabilidade, potencialidade coercitiva externa (exigibilidade heterônoma), dever de observância e dever de execução (atributos).” (OLIVEIRA, 2016, p. 291-292)

---

<sup>61</sup> CE. Art. 242. ~~A propaganda, qualquer que seja a sua forma, só poderá ser feita em língua nacional e não deverá empregar meios publicitários destinados a criar artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais.~~

~~Parágrafo único. Sem prejuízo do processo e das penas cominadas, a Justiça Eleitoral adotará medidas para fazer impedir ou cessar imediatamente a propaganda realizada com infração do disposto neste artigo.~~

Art. 242. A propaganda, qualquer que seja a sua forma ou modalidade, mencionará sempre a legenda partidária e só poderá ser feita em língua nacional, não devendo empregar meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais. (Redação dada pela Lei nº 7.476, de 15.5.1986)

## 6.1 A Segurança Jurídica e a Proteção da Confiança

Com previsão no art. 2º, *caput*, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a segurança jurídica é um dos pressupostos do Estado de Direito.

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Para Di Pietro, a Lei nº 9.784/99, “não esgota todo o sentido do princípio, que informa vários institutos jurídicos, podendo mesmo ser inserido entre os princípios gerais do direito” (DI PIETRO, 2015, p. 119), que devem espraiar seus efeitos por todo o sistema constitucional.

Diante da inexorável e constante evolução da sociedade em seu modo de viver, em sua moral e em seus costumes e da evolução do próprio Direito em relação à criação e edição de normas e à produção de jurisprudência, a segurança jurídica tem função estabilizadora das relações entre os cidadãos e entre eles mesmos e o Estado.

Destarte, busca-se dotar o sistema normativo de ferramentas capazes de promover a segurança jurídica ao determinarem o modo de interpretação e de aplicação do Direito. Nesse sentido, o art. 103-A, § 1º, da CRFB, permite ao STF a edição de súmulas vinculantes, como se vê a seguir:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide Lei nº 11.417, de 2006).

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Como é possível observar, a súmula editada pelo STF, cujo efeito será vinculante, deve otimizar a aplicação da norma, funcionando como orientação capaz de dirimir divergências entre

os diversos órgãos judiciários e também a Administração Pública no momento de interpretação da lei e dos fatos, afastando a insegurança jurídica na busca pela proteção do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada.

Assim, e segundo José Afonso da Silva, a segurança e o direito positivado estão diretamente ligados, uma vez que escrever o direito significa instituir valores e ordem (SILVA, 2005, p. 15), por meio de normas jurídicas que deverão ser criadas de modo específico e posteriormente interpretadas de modo previsível, o que tem o condão de gerar segurança e certeza jurídicas.

Segundo José Afonso da Silva a segurança no direito assume duas faces, quais sejam: segurança do direito e segurança jurídica.

A segurança do direito “(...) exige a positividade do direito e é, neste contexto, que a segurança se entronca com a Constituição, na medida em que esta constitui o fundamento de validade do direito positivo.” (SILVA, 2005, p. 16)

Ao seu turno, a segurança jurídica é “(...) uma garantia que decorre dessa positividade. Assim é que o direito constitucional positivo, traduzido na Constituição, define os contornos da segurança jurídica da cidadania.” (SILVA, 2005, p. 17)

Hans Kelsen, por sua vez, nos mostra que o direito se materializa num sistema de normas aptas a determinar o comportamento do homem. Para Kelsen a “norma é aquilo que deve ser ou acontecer, o modo como o cidadão deve se conduzir.” (KELSEN, 2009, p. 5)

A norma positivada deve ser então, capaz de trazer estabilidade à sociedade ao determinar o comportamento humano, o que possibilita prever e calcular os acontecimentos sociais. A segurança, assim, surgirá do fato de que a sociedade regida pelas normas positivadas será capaz, de antemão, de saber quais são os comportamentos aceitáveis e a quais sanções se sujeitará aquele que descumprir a norma. Segundo Kelsen, “a conduta humana é regulada positivamente por um ordenamento positivo, (...) quando a um indivíduo é prescrita a realização ou a omissão de um determinado ato” (KELSEN, 2009, p. 16).



Para Humberto Ávila, “a segurança jurídica pode fazer referência a um elemento da definição do Direito e, nessa função, ser uma condição estrutural de qualquer ordenamento jurídico.” (ÁVILA, 2011, p. 106). Desse modo, de acordo com o que preceitua o autor, a juridicidade do ordenamento somente poderá ser verificada se o ordenamento estiver revestido de certeza/segurança jurídica.

Nesse sentido, Ávila citando Bobbio completa dizendo que a segurança jurídica não é “apenas uma exigência decorrente da coexistência ordenada do homem, mas também ‘um elemento intrínseco do Direito’, destinado a afastar o arbítrio e a garantir a igualdade, não se podendo sequer imaginar um ordenamento jurídico sem que subsista uma garantia mínima de segurança.” (ÁVILA, 2011, p. 116).

### **6.1.1 A Segurança Jurídica na Constituição da República**

Apesar de não estar literalmente presente no texto constitucional, a segurança jurídica pode ser encontrada de forma implícita em vários dispositivos cujos objetivos denotam sua forte presença em nosso ordenamento, como é o caso do § 1º, do art. 103-A, já visto anteriormente.

Logo no Título II, Capítulo I, que nos apresenta os direitos e deveres individuais e coletivos, encontramos nos incisos do art. 5º exemplos de dispositivos que observam a segurança jurídica, senão vejamos:

Art. 5º, XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

O inciso XXXV, do art. 5º, nos apresenta o princípio da inafastabilidade da jurisdição que, de forma direta, se alinha ao princípio da segurança jurídica para tutelar o direito do cidadão que se encontra prejudicado e também salvaguardá-lo de ameaças aos seu direito.

Art. 5º, XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

Por sua vez, o inciso XXXVI, do art. 5º, é ainda mais contundente na busca pela segurança jurídica, e também pela proteção da confiança, ao ser explícito no sentido de proteger o

direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada de leis que tenham o potencial de mudar uma determinada situação já consolidada e dotada de estabilidade, evitando-se assim, a frustração das legítimas expectativas dos cidadãos.

Ademias, a busca pela segurança jurídica será reforçada pelo disposto no inciso XIII, do art. 2º da Lei nº 9.784, cujo teor transcrevemos:

Art. 2º (...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

A partir de uma leitura combinada entre o dispositivo supracitado e o mandamento constitucional do art. 5º, XXXVI, expandimos a proteção do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada que deverão ser observado não só pela edição de novas leis mas também por eventual reinterpretação de leis já existentes que não poderá retroagir para restringir direito já consolidados pelo cidadão.

Na seara penal, a segurança jurídica também se faz notar nos incisos XXXIX e XL, ambos do art. 5º, da CRFB:

Art. 5º, XXXIX – não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

Art. 5º, XL – a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;

Estes incisos tratam do princípio da legalidade estrita e da irretroatividade da lei penal, respectivamente. Ambos os princípios se apoiam sobre a ideia de segurança, pois o que se busca é não surpreender o cidadão com mudanças abruptas relativas à lei penal, garantindo-lhe a oportunidade de conhecer de antemão os dispositivos legais que regulam o direito penal.

Relativamente aos direitos políticos, o princípio da segurança jurídica pode ser percebido em diversos dispositivos, tais como no art. 16 da CRFB, que teve sua redação alterada pela EC nº 4 de 1993:

Art. 16. a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

O artigo supracitado trata do princípio da anualidade cujo objetivo é garantir segurança jurídica às eleições, evitando que novas leis ou alterações de leis eleitorais mudem as “regras do jogo” durante as eleições ou, se anteriores ao pleito, não dispensem tempo hábil para que todos os cidadãos possam delas tomar conhecimento.

Dessa forma, o princípio da anualidade aplicado à lei que alterar o processo eleitoral lhe impõe um ano a partir da vigência da lei de *vactio legis* para que passe a produzir efeitos. Busca-se, portanto, permitir ao eleitor e também aos candidatos que desejarem concorrer aos cargos políticos a possibilidade de conhecerem o direito aplicado às eleições, além de também elidir o possível casuísmo engendrado pela edição de determinadas normas eleitorais com potencial de favorecimento a certos grupos políticos, o que por certo mitigaria a efetividade da segurança jurídica no direito político<sup>62</sup>.

Observamos ainda, o princípio da legalidade diretamente aplicado aos direitos políticos e Direito Político, no que tange a medida provisória:

Art. 62. em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º é vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

---

<sup>62</sup> ADI nº 3.685-8/DF. Rel. Min. Ellen Gracie.

(...) é a própria Constituição que estipula um limite temporal para a plena aplicabilidade das novas regras que venham a alterar o processo eleitoral. Por critério do legislador originário, somente após um ano contado da sua vigência, terá a norma aptidão para reger algum aspecto do processo eleitoral sem qualquer vinculação a circunstância de fato anterior à sua edição. A eleição alcançada nesse interregno fica, por isso, blindada contra as inovações pretendidas pelo legislador, subsistindo, assim, a confiança de que as regras do jogo em andamento ficarão mantidas.

\_ADI nº 3.685-8/DF. Min. Joaquim Barbosa (voto):

(...) não é preciso grande esforço interpretativo para se concluir que mudança, introduzida há poucos meses do início formal da disputa eleitoral, caso tenha admitida sua aplicação às eleições do corrente ano, não apenas interferiria de maneira significativa no quadro de expectativas que o eleitor (titular dos direitos políticos) e as agremiações partidárias vinham concebendo em vista do pleito que se avizinha, mas também – e isso não há dúvida – teria formidável impacto no respectivo resultado.

\_ADI nº 3.685-8/DF. Min. Gilmar Mendes (voto):

(...) o art. 16 da Constituição, ao submeter a alteração legal do processo eleitoral à regra da anualidade, constitui uma garantia fundamental para o pleno exercício de direitos políticos. As restrições a essa regra trazidas no bojo da reforma constitucional apenas serão válidas na medida em que não afetem ou anulem o exercício dos direitos fundamentais que conformam a cidadania política. Uma vez que essa situação jurídica dos candidatos se encontra caracterizada na forma das normas vigentes do processo eleitoral, eventual alteração significativa nas “regras do jogo” frustrar-lhes-ia ou prejudicar-lhes-ia as expectativas, estratégias e planos razoavelmente objetivos de suas campanhas.

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;

Aqui, mais uma vez, a segurança jurídica se faz presente para garantir que o Direito Político não seja afetado por nenhum dispositivo legal que não passe pelo devido processo legislativo.

Nota-se, assim, a atenção do legislador ao princípio da segurança jurídica, conformador implícito de diversos dispositivos legais que buscam dotar os direitos dos cidadãos de certa estabilidade para garantir a efetividade do Estado Democrático de Direito, como disposto no art. 1º, da CRFB.

### **6.1.2 Segurança Jurídica e a Proteção da Confiança**

A segurança jurídica tem valor fundamental no sistema jurídico brasileiro, pois é por meio dela que o Direito atinge um de seus objetivos que é a estabilização das relações entre os indivíduos, para possibilitar a vida pacífica em sociedade.

Essa estabilidade se traduz em confiança que, segundo Luhmann, “*emerge gradualmente en las expectativas de continuidad, que se forman como principios firmes con los que podemos conducir nuestras vidas cotidianas.*”<sup>63</sup> (LUHMANN, 1996, p. 41)

No Direito Político, em que o Estado, por meio das leis, determina como o povo exercerá seu poder soberano e se fará representar pelos eleitos pelo voto, a segurança jurídica e a proteção da confiança têm papel de enorme relevância, servindo como balizas do processo eleitoral e como garantias de que a vontade do cidadão será respeitada no que tange a escolha de seus representantes.

A ideia de segurança jurídica nos conduz a dois princípios materiais que são concretizados pelo princípio geral de segurança, quais sejam: i) O princípio da determinabilidade das leis que exige que as leis sejam densas e claras. Segundo esse princípio, as leis devem ser

---

<sup>63</sup> (...) emerge gradualmente nas expectativas de continuidade, que se formam como princípios firmes com os quais podemos conduzir nossas vidas cotidianas.

densas para que, em sua abstração relativa ao mundo fático, sejam capazes de prever e cobrir o máximo possível das infinitas concretudes do mundo real. Assim, a lei deve ser “boa” o suficiente para que não se limite ao seu próprio texto ao ter sua aplicabilidade reduzida por uma interpretação limitada à literalidade. Ademais, a lei deve ser clara para que possa trazer em seu texto a sua determinação consubstanciada em uma norma direta e simples, acessível a todos os cidadãos e não apenas àqueles que de forma ou outra trabalham o processo legislativo e as próprias leis, pois “uma lei pode ser óbvia para o especialista, porém não o ser para o cidadão comum (RAMIREZ, 2000, p. 260); e ii) O princípio da proteção da confiança, que se traduz na exigência de que as leis sejam tendencialmente estáveis, ou, pelo menos, não lesivas a previsibilidade e calculabilidade, pelos cidadãos, relativamente aos seus efeitos jurídicos. Desse modo, os cidadãos devem ser capazes de identificar quais são as normas vigentes, conhecer seu conteúdo e, finalmente, determinar as possíveis sanções aplicáveis no caso do seu descumprimento.

Com efeito, podemos enxergar a segurança jurídica no Direito Político sob duas perspectivas, quais sejam: a perspectiva formal-temporal presente no princípio da legalidade, art. 62, § 1º, I, *a*, CRFB<sup>64</sup>, e no princípio da anualidade, artigo 16, CRFB<sup>65</sup>; e a perspectiva material, relativa ao conteúdo da norma que dever ser revestido de legalidade.

De acordo com o princípio da segurança jurídica, não apenas o cidadão, mas o Estado deve observar os preceitos objetivos da norma para determinar sua conduta. É esta previsibilidade que cria para os cidadãos expectativas concretas para o futuro que serão lastreadas pelo que ocorre no presente.

---

<sup>64</sup> Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

I - relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

<sup>65</sup> Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993)

Segundo Rúbia Erthal dos Santos, “estas expectativas são uma dimensão subjetiva da segurança, que é, precisamente, o que se identifica como o princípio da proteção da confiança.” (SANTOS, 2011).

Ainda, relativamente à diferença entre as dimensões objetivas e subjetivas da segurança, Almiro de Couto e Silva nos apresenta sua valiosa lição:

“No direito alemão e, por influência deste, também no direito comunitário europeu, ‘segurança jurídica’ (*Rechtssicherheit*) é expressão que geralmente designa a parte objetiva do conceito, ou então simplesmente o ‘princípio da segurança jurídica’, enquanto a parte subjetiva é identificada como ‘proteção à confiança’ (*Vertrauensschutz*, no direito germânico) ou ‘proteção à confiança legítima’ (no direito comunitário europeu), ou, respectivamente, ‘princípio da proteção à confiança’ ou ‘princípio da proteção à confiança legítima’.” (SILVA, 2004, p. 275)

Podemos, então, distinguir o princípio da segurança jurídica do princípio da proteção da confiança através de seus aspectos objetivo e subjetivo, respectivamente. O aspecto objetivo diz respeito à função estabilizadora das normas; ele se conecta à “qualidade” da norma, sua interpretação e sua aplicação. Ao seu turno, o aspecto subjetivo se materializa na possibilidade de que o cidadão, por meio das normas postas, possa guiar sua vida em sociedade norteado pela previsibilidade e pela calculabilidade dos comportamentos dos demais conviventes e do próprio Estado; a confiança se conecta ao sentimento de segurança que se instala no cidadão por meio de sua percepção acerca do sistema normativo como um sistema capaz de regular, mas, ao mesmo tempo, proteger suas expectativas.

### **6.1.3 Manifestação da Segurança Jurídica no Direito Político**

A segurança jurídica no Direito Político se apoia no tripé constituído pela i) normalidade das eleições; ii) pela preservação do ato eleitoral e; iii) pela diligência dos atores no processo eleitoral.

A normalidade das eleições (funções administrativa/fiscalizadora e consultiva do magistrado eleitoral), diz respeito ao bom planejamento e andamento do pleito eleitoral e à aplicação do princípio da não surpresa, que pegamos emprestado do novo Código de Processo

Civil/2015 (CPC). Este princípio insculpido nos artigos 9º, 10º, 493, 933, do CPC, nos informa, de forma geral, que o juiz não poderá surpreender os jurisdicionados com decisões sobre temas desconhecidos das partes.

Do mesmo modo, não pode haver surpresas ou sobressaltos durante o processo eleitoral, que deve ser conduzido de forma clara e objetiva, possibilitando a todos que dele participam, candidatos e cidadãos, conhecer as leis, normas e regulamentos que determinam como as eleições se darão e também prever seus desdobramentos.

A preservação do ato eleitoral (funções normativa e jurisdicional), nos informa que os atos eleitorais não podem ficar em aberto, nem serem facilmente anulados. Desta forma, busca-se a concretização e a perpetuação dos atos dentro do ciclo eleitoral. A face mais importante deste aspecto da segurança jurídica está, talvez, na preservação do voto, que, traduz a vontade do cidadão na escolha de seus representantes.

Anular os resultados de uma eleição significa, em última análise, retirar do cidadão sua capacidade eleitoral ativa, ou, no mínimo, impor a ele a ideia de que “desperdiçou” ou “jogou seu voto fora”. Destarte, caso haja a necessidade de anulação de uma eleição, tal fato deve se dar da maneira justa, transparente e eficiente, para que fique claro para o eleitor que essa medida extrema foi tomada com vistas a preservar seu direito de ser legitimamente representado politicamente.

A diligência dos atores do processo eleitoral (função jurisdicional), diz respeito à celeridade processual. A tutela jurisdicional feita pela Justiça Eleitoral deve ocorrer de forma rápida e ágil, pois a ela se impõe, em grande parte dos processos, um limite temporal claro e peremptório, determinado pelo mandato político. Ultrapassado este prazo, em regra de quatro anos, à exceção do mandato dos Senadores da República, joga-se por terra o resultado útil do processo, ou, pelo menos, parte dele.

Nos processos relativos à Justiça Eleitoral, há que se ter limites de recursos (sem efeito suspensivo), e que se aplicar de forma exemplar o princípio da razoável duração do processo, levando-se em consideração o ciclo eleitoral, tudo isso com vistas a não deixar o voto em aberto e à manutenção dos votos válidos.

#### **6.1.4 O Problema da Segurança Jurídica no Direito Eleitoral Brasileiro**

Como visto anteriormente, uma das funções do Direito é a pacificação da sociedade por meio da possibilidade de se conhecer de antemão as regras pelas quais todos os cidadãos e instituições devem se guiar, além, é claro, das possíveis implicações e desdobramentos da não observância destas mesmas regras.

Como posto pela Professora Misabel Derzi, “dentro da extrema mobilidade do mundo e da alta complexidade das sociedades, o sistema jurídico se presta a fornecer estabilidade e acolher as expectativas legitimamente criadas e, portanto, proteger a confiança” (DERZI, 2009, p. 316)

Assim, e ainda de acordo com o que Derzi preceitua, o sistema jurídico não pode se confundir com outros elementos do ambiente social (moral, econômico, etc.), sob pena de desaparecer “como instrumento que possibilita a vida, o convívio e a tomada de decisões assentadas em um mínimo de confiança” (DERZI, 2009, p. 316).

À vista disso, a segurança deve assumir três características; i) a permanência dos estados de modo que se igualem presente e futuro; ii) a simplificação, por meio da redução da complexidade de infinitas possibilidades variáveis; e iii) a antecipação do futuro, pela projeção daquilo que se dá no presente, para tempos vindouros (LUHMANN, 1983, p. 45-46).

Afinal, como posto por Derzi, “uma decisão judicial sempre se dá no presente, em relação a fato pretérito (reconstituído), projetando-se para o futuro.” (DERZI, 2009, p. 316). Portanto, a estabilidade do sistema jurisdicional advém de sua capacidade de gerar previsibilidade em relação à aplicação e interpretação da lei face aos acontecimentos da vida em sociedade e cujas consequências jurídicas possam ser, em certa medida, conhecidas de antemão. Com efeito, permanência e previsibilidade são pontos vitais para a promoção da segurança jurídica e da proteção da confiança.

Não obstante o equilíbrio do sistema normativo e de sua interpretação serem primordiais para a estabilização das expectativas e para a preservação da confiança no Direito, o que se observa no Direito Eleitoral brasileiro é que a cada ciclo eleitoral há a alteração das leis em vigor, mudanças de entendimentos e edição de inúmeras resoluções e instruções pelos Tribunais



Eleitorais, o que tem potencial para desestabilizar o jogo político e mitigar o princípio da segurança jurídica e a proteção da confiança. Somam-se a isso questões relacionadas ao modo de assunção à Justiça Eleitoral, a própria arquitetura desse ramo do Poder Judiciário, a não especialização de seus juízes e o desempenho da função de modo acessório, todos fatores que contribuem para que a eficiência do sistema judiciário eleitoral seja posta em risco.

## 6.2 A Eficiência Administrativa

A Emenda Constitucional nº 19, editada em 04 de junho de 1998, incluiu no *caput* do art. 37, do texto constitucional, a eficiência entre os princípios a serem observados pela Administração Pública no desempenho de suas funções:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Dessa forma, a eficiência passou a ser um dever e um objetivo a ser perseguido pelo Estado, impondo a todo agente público “realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional” (MEIRELLES, 2016, p. 102).

O princípio da eficiência é assim, o norte que modernamente deve guiar a Administração Pública para que se pautem pela incansável busca pela melhor maneira de produzir seus atos, espelhando o paradigma de competência administrativa que “consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com conseqüente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada” (MARINELA, 2011, p. 43), entregando ao povo serviços adequados e de qualidade em tempo razoável.

### Segundo Onofre Alves Batista Júnior

o princípio da eficiência administrativa traduz norma genérica, destinada a contemplar uma série indefinida de aplicações. Seu conteúdo permite adaptabilidade às necessidades mutantes da realidade, oferecendo atualidade à própria leitura dos dispositivos administrativos, no sentido de possibilitar a persecução do “melhor interesse público possível” pela Administração Pública, em face da dinâmica do mundo contemporâneo. O

princípio intermedeia e facilita a concretização do valor justiça social na sociedade mutante e pluralista moderna. (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 90)

Com efeito, o objetivo finalístico da Administração Pública é o bem comum que somente poderá ser alcançado por meio da concretização do que o autor chamou de “melhor interesse público possível” consubstanciado na entrega de serviços adequados aos anseios da coletividade.

Coube à Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, no § 1º, do seu art. 6º, nos informar o sentido do conceito “serviço adequado” a ser prestado pela Administração aos administrados:

Art. 6º. Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Com efeito, todo serviço prestado por quaisquer dos Poderes da União, por seus órgãos ou por aqueles que façam as vezes da Administração pública, devem atender aos requisitos da regularidade, continuidade, adequação, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade dos custos, sem os quais restará prejudicada a eficiência. Assim, a eficiência representa

a relação entre os recursos aplicados e o produto final obtido, ou seja, a razão entre o esforço e o resultado, entre o custo e o benefício resultante (relação entre meios e fins). Está votada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados de forma mais racional possível. Verifica-se, pois, que a eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos mais indicados, que precisam ser devidamente planejados e organizados, a fim de assegurar a otimização da utilização dos recursos disponíveis. (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 93)

Segundo Di Pietro, dois aspectos devem ser considerados quando da análise do princípio da eficiência e dos meios e métodos aplicados pela Administração Pública para alcançar seus resultados; quais sejam: “o modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições para lograr os melhores resultados” e o “modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público” (DI PIETRO, 2014, p. 117)

Estes dois aspectos, em verdade, revelam a incidência do princípio da eficiência nos ambientes externos e internos da Administração Pública; o primeiro, afeto à relação de prestação de serviços entre o Estado e o cidadão, e o segundo ligado à efetividade das relações internas do órgão público. A esse respeito, Custódio Filho afirma que “observando esses dois aspectos (interno e externo) da eficiência na Administração Pública, então, poder-se-ia enunciar o conteúdo jurídico do princípio da eficiência nos seguintes termos: a Administração Pública deve atender o cidadão na exata medida da necessidade deste com agilidade, mediante adequada organização interna e ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis.” (CUSTÓDIO FILHO, 1999, p. 214)

### **6.3 A Eficiência Jurisdicional**

Não obstante a ideia de eficiência se ligar de modo mais cotidiano ao Poder Executivo por meio da Administração Pública, destacamos que a eficiência faz parte do coletivo de princípios que se espraiam por todos os Poderes e, de modo não diferente, deve ser objetivo a ser perseguido pelo Poder Judiciário, não apenas na sua função atípica de administração de processos internos como a administração de pessoal, mas também na entrega de seus serviços à população em forma de prestação jurisdicional.

O princípio da eficiência está literalmente presente no art. 2º da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo da Administração Pública Federal, como vemos a seguir:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Da leitura do dispositivo, observamos então que, dentro do processo administrativo, o princípio da eficiência acompanha outros princípios que também instruem o processo judicial, como a ampla defesa, o contraditório e a segurança jurídica, o que torna razoável concluir que a eficiência é, de fato, aplicável não apenas aos processos administrativos, mas também aos processos judiciais dos diversos ramos do Direito, e no caso desse estudo, ao processo judicial eleitoral.

Com efeito, a eficiência aplicada ao processo judicial está expressamente prevista no art. 8º, do novo CPC, Lei nº 13.105, 16 de março de 2015:

Art. 8º. Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

Assim, em harmonia com o art. 37, da CRFB, o CPC de 2015 fez constar em seu texto o princípio da eficiência como um dos meios para que o Poder Judiciário possa atender aos seus fins sociais. Insta salientar que, o código anterior (CPC 1973), não trazia entre seus artigos qualquer dispositivo de correspondência ao artigo supracitado.

Acerca da aplicação do princípio da eficiência ao processo judicial, Freddie Didier Júnior acredita que “o processo, para ser devido, há de ser eficiente. O princípio da eficiência, aplicado ao processo, é um dos corolários da cláusula geral do devido processo legal. O artigo 8º do CPC, também impõe ao órgão jurisdicional a observância do princípio da eficiência” (DIDIER, JÚNIOR, 2016, p. 100). Desse modo, a eficiência se alinha ao devido processo legal, para que a prestação jurisdicional se faça por meio de leis que se revistam de interesse público (devido processo legal substancial), e com observância do contraditório, da ampla defesa, do direito à sentença devidamente fundamentada e à duração razoável do processo (devido processo legal processual).

Não obstante o princípio da eficiência instruir todos os ramos do Direito, sua aplicação ao Direito Eleitoral e, conseqüentemente, ao processo jurisdicional eleitoral é bastante sensível, pois as questões que se apresentam à Justiça Eleitoral são especialmente afetadas pela duração razoável do processo. Neste sentido, se mostra muito adequada a antiga lição de Rui Barbosa sobre a presteza e prontidão da justiça:

Mas justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito escrito das partes, e, assim, as lesa no patrimônio, honra e liberdade. Os juízes tardinheiros são culpados, que a lassidão comum vai tolerando. Mas sua culpa tresdobra com a terrível agravante de que o lesado não tem meio de reagir contra o delinquente poderoso, em cujas mãos jaz a sorte do litígio pendente. (BARBOSA, 1997, p. 40)

Não obstante a responsabilidade pelo andamento do processo estar, em grande parte, nas mãos do juiz, pois ele é o condutor dos atos processuais, o princípio da eficiência incidente sobre

o princípio da duração razoável do processo demanda diligência de todos os sujeitos do processo, sejam eles os próprios juízes, as partes, os servidores do Poder Judiciário em geral, os advogados, os membros do Ministério Público ou quaisquer outros envolvidos na gestão processual.

Desse modo, “o princípio da eficiência dirige-se, sobretudo, a orientar o exercício dos poderes de gestão do processo pelo órgão jurisdicional, que deve visar a obtenção de um determinado “estado de coisas”: o processo eficiente.” (DIDIER JÚNIOR, 2016, p. 103)

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil reconheceu ao povo todo o poder para determinar os rumos da nação. O exercício desse poder soberano pode se dar diretamente ou através de representantes eleitos. Essa representação se dá, via de regra, pela eleição direta de representantes que, em tese, são os portadores da vontade popular.

Assim, o Direito Político e mais especialmente os direitos políticos e o voto desempenham papel determinante para a formação do Estado Democrático de Direito que, enterra suas raízes na Constituição e no Direito como um sistema capaz de propiciar a vida em sociedade através da determinação de comportamentos e da previsibilidade de resultados diante de fatos concretos da vida social.

Destarte, os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança têm papel fundamental no sentido de garantir ao cidadão a compreensão dos fatos e acontecimentos sociais e gerar expectativas dotadas de certo grau de certeza acerca do futuro. Ademais, junta-se aos princípios citados o princípio da eficiência que, aplicado em todos os setores públicos, deve funcionar como instrumento de concretização de um Estado mais eficiente na busca da realização do bem comum.

Contudo, o que se tem percebido no Direito Político é que a estabilidade das relações que se dão no presente e que deve permitir a previsibilidade do futuro como uma extensão daquilo que já se deu, tem dado lugar às incertezas e a impossibilidade de antecipação do porvir.

Deste modo, cabe aos magistrados eleitorais, à classe política e aos cidadãos, que representam um novo protagonista no jogo político, a tarefa de harmonizar suas forças, que até o presente momento parecem seguir em direções diferentes, para que o Direito Eleitoral seja um caminho seguro para a consecução de um Estado melhor e mais democrático.

Assim, diante das constatações realizadas durante o desenvolvimento desse estudo, a resposta ao tema-problema proposto no início deste trabalho é negativa, pois a norma constitucional da periodicidade da investidura das funções eleitorais insculpida no art. 121, § 2º da CRFB, não se mostrou adequada para garantir a efetividade dos princípios da segurança

jurídica e da proteção da confiança na condução dos processos judiciais eleitorais, na formação de precedentes judiciais robustos, na função normativa regulamentar eleitoral e na função consultiva eleitoral. Tampouco foi capaz de concretizar o princípio da eficiência administrativa na organização e funcionamento do poder Judiciário Eleitoral e na sua função administrativa do processo eleitoral, como veremos a seguir.

Desse modo, dentre as hipóteses apresentadas, aquela que aponta para a incompatibilidade entre a norma da periodicidade da investidura das funções eleitorais e os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da eficiência nos parece ser mais assertiva, porque ao determinar o limite temporal de dois anos para a atuação do magistrado nas funções eleitorais, a norma constitucional se mostra inócua para permitir o funcionamento adequado da Justiça Eleitoral não possibilitando que seus membros atuem de forma independente, atualizada e capacitada.

Ademais, o núcleo da norma pretende permitir que os juízes que atuam na Justiça Eleitoral desempenhem suas funções com autonomia em relação às conjunturas político-ideológicas e partidárias, o que parece não ocorrer face às implicações que a constante renovação dos quadros da Justiça Eleitoral gera.

À vista disso, a constante e rápida alternância de magistrados nas funções eleitorais e a composição multifacetária dos órgãos da Justiça Eleitoral podem representar um entrave à plena realização do princípio da eficiência administrativa face à necessidade de que todo o processo eleitoral se dê de modo a garantir a excelência na prestação jurisdicional eleitoral por meio da busca incessante pela celeridade, pela otimização de recursos e pela qualidade na prestação jurisdicional.

Assim, passamos às considerações finais a respeito da Justiça Eleitoral brasileira e a norma constitucional da periodicidade da investidura das funções eleitorais sob a perspectiva dos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da eficiência administrativa.

1. Conclui-se que a alternância bianual entre os magistrados que atuam na Justiça Eleitoral, por força do disposto no art. 121, § 2º, da CRFB, traz para esse ramo especializado do

Poder Judiciário prejuízos que colocam a segurança jurídica a proteção da confiança e a eficiência em risco.

O que se observou, é que por força da determinação constitucional de alternância entre os membros que compõem a Justiça Eleitoral, este especializadíssimo ramo do Poder Judiciário não tem um corpo próprio de magistrados. Desse modo, a alternância de magistrados faz com que a função jurisdicional eleitoral seja desenvolvida de forma coadjuvante pelo magistrado, pois ele assume a função de forma transitória e sem se desincumbir de suas funções originárias. Com efeito, o acúmulo da função judicante originária e a eleitoral não se mostra como a melhor alternativa a privilegiar o desempenho da função da eleitoral com máxima eficiência.

2. A despeito da relevância da matéria eleitoral e sua importância para a plena realização do Estado Democrático de Direito por meio da democracia representativa e da soberania popular, o que se conclui é que, em que pese a Justiça Eleitoral ser um ramo especializado do Poder Judiciário, os magistrados que lá atuam não são especializados em Direito Eleitoral, pois o tempo de permanência na função limitado a, no máximo quatro anos, não se mostra suficiente para que os juízes tenham plenos conhecimentos da matéria.

Soma-se a isso, o fato de que o desempenho das funções judiciais eleitorais difere, em muito, da atuação ordinária do magistrado, pois além da função jurisdicional, o juiz eleitoral assume as funções normativa, consultiva, administrativa e de fiscalização, que demandam conhecimentos específicos e modos de agir distintos, estranhos à magistratura comum.

3. Conclui-se que a gratificação pelo desempenho da função que é percebida pelo juiz eleitoral, traz consigo efeitos colaterais que demonstram que a transitoriedade nas funções judiciais eleitorais não é benéfica, pois além de onerar os cofres públicos, por sua própria natureza pecuniária acessória, revela que a matéria eleitoral não faz parte da atividade jurisdicional comum dos magistrados.

Ademais, a gratificação pode servir como incentivo para que juízes que não têm qualquer afinidade ou interesse pela matéria eleitoral assumam a função com vistas a auferir tal vantagem.



Frente ao princípio da economicidade, temos que a eficiência fica mitigada por força do pagamento das gratificações.

4. Diante da norma da periodicidade das funções eleitorais e a constante mobilidade de juízes que, de dois em dois anos assumem e deixam as funções eleitorais em todas as instâncias da Justiça Eleitoral, observou-se que o modo de assunção da função eleitoral carece de legitimidade, pois é eivado de subjetividade que pode se sobrepor aos critérios de escolha dos juízes de carreira, bom como aos critérios objetivos de notável saber jurídico e ilibada reputação na escolha daqueles advogados que assumirão as funções jurisdicionais temporárias.

Além disso, o processo de escolha é longo e penoso, principalmente no que diz respeito aos advogados que assumirão a posição de juízes nos Tribunais, pois não bastasse todas as etapas de composição de listas de indicados, ao fim, será incumbência do Presidente da República, interessado no jogo eleitoral, escolher e nomear o advogado. Este procedimento por certo não se mostra eficiente e tampouco isento, o que tem o potencial de colocar a prova o princípio da eficiência, além de suscitar dúvidas acerca da escolha feita, mitigando a confiança.

5. Observou-se que o magistrado eleitoral, em especial aquele que atua no TSE, desempenha de forma *sui generis* a função normativa da Justiça Eleitoral. Contudo, diante da rápida alternância entre os ocupantes do Tribunal, o que se constata é que a atividade regulamentadora que busca fixar normas para a aplicação das leis e regulamentos eleitorais, feita por meio de instruções e resoluções, por vezes extrapola os limites da sua competência, mitigando o princípio da legalidade estrita.

Do mesmo modo, apontou-se para o ativismo judicial como efeito colateral do desempenho da função normativa da Justiça Eleitoral, pois o entendimento é o de que as resoluções são dotadas de força de Lei Ordinária, e por vezes trazem inovações em matéria legislativa, usurpando a competência do Poder Legislativo.

Não obstante o problema gerado pelo ativismo judicial, outro fenômeno que assola a Justiça Eleitoral no desempenho da função normativa é o exagero regulamentador conhecido como *rulemaking*. Do mesmo modo como o que acontece com o ativismo judicial, no *rulemaking*

corre-se o risco de que o conteúdo regulamentar editado pelo TSE se aproxime cada vez mais do conteúdo reservado para as leis, sem, contudo, respeitar o devido processo legislativo.

Por fim, vale lembrar que o exagero regulamentar pode trazer insegurança para o sistema eleitoral, além usurpar a competência legislativa do Poder Legislativo, colocando em risco o delicado equilíbrio da separação dos poderes.

6. No desempenho da função consultiva, outra característica própria do juiz eleitoral, o magistrado responde aos questionamentos acerca da matéria eleitoral. Não obstante a resposta à consulta não ser vinculante e não representar julgamento prático sobre determinada situação concreta, o que se constata é que ela funciona como orientação dada ao jurisdicionado. Porém, a alternância bianual entre magistrados faz com que os entendimentos não se fixem no tempo e se renovem na mesma velocidade em que os magistrados assumem as funções eleitorais, o que traz insegurança ao sistema.

7. Observou-se que a função judicante eleitoral guarda relação direta com o princípio da soberania popular e que a judicialização do processo político coloca em risco a determinação do povo consubstanciada pelo voto. Assim, essa importante função deve ser desempenhada com o máximo zelo para que não configure uma fraude frente à vontade popular.

Constatou-se também, que o processo judicial eleitoral é especialmente sensível ao princípio da duração razoável do processo, embora este estudo tenha apontado casos em que a demora na prestação jurisdicional coloca em risco a utilidade da tutela jurisdicional e mitiga os princípios da eficiência e da confiança.

8. Deduziu-se que a engenharia do Poder Judiciária Eleitoral se mostra inadequada ao possibilitar que Ministros do STF atuem no TSE, pois a presença de um mesmo juiz em instancias diferentes que, eventualmente apreciarão o mesmo caso, pode fazer com que o julgamento em instância superior se dê de forma parcial em relação ao juiz que nele atuou em instância inferior. Esta engenharia organizacional traz desconfiança para o sistema jurisdicional eleitoral, pois põe em dúvida a isenção dos juízes.

9. A função administrativa também apresenta alguns problemas relativos ao modo de agir do magistrado eleitoral que, no caso da Justiça Eleitoral e regida pela proatividade, não carecendo de impulso externo para que aconteça. Ademais, no desempenho da função administrativa o juiz gozará do poder de polícia, outra faceta da atividade jurisdicional eleitoral que lhe é estranha, o que pode levá-lo a exercer esse poder fora dos limites da legalidade ou em descompasso com princípios como o da isonomia.

10. Inferiu-se que o princípio da segurança jurídica se materializa no Direito Eleitoral por meio da preservação da normalidade das eleições, pela preservação do ato eleitoral e pela diligência dos atores no processo eleitoral. Logo, o magistrado eleitoral é grande responsável por promover o sentimento de segurança jurídica, pois a ele cabem as funções administrativa/fiscalizadora (que diz respeito à normalidade das eleições), normativa jurisdicional (que diz respeito à preservação do ato eleitoral e também à diligência dos atores no processo eleitoral).

Inobstante a importância do desempenho das funções eleitorais, o que se constata é que o juiz eleitoral não é preparado para desempenhar essas funções com o máximo de eficiência pois a ele não é dada a chance de especialização na matéria eleitoral, tampouco nas funções que desempenhará de forma atípica durante o período em que fizer parte da magistratura eleitoral.

11. Observou-se que a frequente alternância entre os juízes eleitorais traz consigo a mudança de paradigmas e entendimentos acerca das leis eleitorais e o modo de condução do processo eleitoral. Essa constante alternância mitiga a segurança e a confiança pois gera instabilidade para o jogo político e dificulta a criação de precedentes jurídicos robustos que possam servir de paradigma para julgados futuros.

Finalmente, após todas as considerações feitas, nos parece que a melhor maneira de assegurar a prevalência da segurança jurídica, da proteção da confiança e da eficiência no âmbito da Justiça Eleitoral se dará por meio da especialização de seus magistrados, o que por certo não se alcançou com a transitoriedade da investidura nas funções eleitorais.

Assim, a alternativa que se vislumbra é a de organização da magistratura eleitoral em uma carreira que, se não própria e apartada dos outros ramos do Direito, possibilite a especialização

dos seus magistrados tanto na matéria eleitoral quando nas funções específicas a serem desempenhadas na Justiça Eleitoral.

Com efeito, reconhecemos que a segurança jurídica e a confiança se dão, em grande parte, pela permanência e estabilidade dos sistemas, mas também devemos perceber que mudanças são salutares quando o sistema dá mostras de que já não funciona de modo ideal.

Portanto, se a intenção do legislador era a de aprimoramento da Justiça Eleitoral por meio da constante alternância entre seus membros, o que possibilitaria a surgimento de ideias e pensamentos revigorados a cada ciclo, além de impossibilitar o aparelhamento político-ideológico da magistratura eleitoral, o que se observa em tempos atuais é que uma nova mudança, em nome da segurança jurídica, da confiança e da eficiência, se faz necessária frente aos desafios de um processo eleitoral cada vez mais complexo, alongado no tempo e judicializado.

Finalmente, depois da análise desenvolvida nesse estudo, apresentamos uma sugestão de reengenharia da Justiça Eleitoral. Sabemos que se trata de uma alternativa que não pode ser medida sob diversos aspectos e, entre eles, os legais, práticos e econômicos, pois carece de estudos aprofundados acerca da legislação a ser utilizada, do modo de condução da mudança e do impacto gerado no erário. Logo, a sugestão que ora apresentamos não tem a pretensão de ser definitiva, pois temos certeza está evada de falhas e é incompleta. Porém, a despeito de sua precariedade, nos atrevemos a fazê-lo como um exercício de incentivo para que novas ideias surjam e se mostrem mais adequadas à especialização da Justiça Eleitoral e, conseqüentemente, à promoção da soberania popular.

Deste modo, acreditamos que a matéria eleitoral deve ser definitivamente incorporada ao dia-a-dia do magistrado. Não há razão prática ou legal que justifique o lugar de coadjuvante do Direito Eleitoral frente aos outros ramos do Direito. De modo contrário, é o Direito Eleitoral um dos pilares da democracia e junto com ela do Estado Democrático de Direito.

Assim, Varas Especializadas em Direito Eleitoral em primeira instância propiciariam a aproximação entre a matéria eleitoral e os magistrados, exatamente como ocorre com outros ramos do Direito. À vista disso, não mais seria necessário o pagamento da gratificação por desempenho de função, o que por certo desoneraria os cofres públicos.

Nos Tribunais superiores, nos parece que a opção pela especialização também seja a mais adequada. Assim, os TREs, aproveitando-se da experiência adquirida pelos juízes na primeira instância, privilegiariam uma composição mista, com juízes com expertise na matéria eleitoral e que, portanto, seriam preferidos para acender à segunda instância eleitoral, junto com membros do Ministério Público Eleitoral e advogados que lá atuariam de modo permanente e por força do “quinto constitucional”.

Por sua vez, a composição do TSE seria feita por magistrados oriundos dos TREs, para então, abrir-se mão da presença de advogados, pela natureza subjetiva de sua escolha, e de Ministros do STF, pela possibilidade de que processos do âmbito da Justiça Eleitoral sejam apreciados naquele Tribunal.

Diante da argumentação de que a presença vitalícia de membros da magistratura possa eventualmente cristalizar entendimentos que teriam o poder de paralisar a Justiça Eleitoral ou privilegiar determinados grupos ou ideologias políticas, o que sugerimos é que o TSE mantenha o sistema de periodicidade de investidura de seus membros que, oriundos dos TREs, desempenhariam a função no TSE por períodos de quatro anos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGLANTZAKIS, Luciana Costa. **O poder de polícia do magistrado na propaganda eleitoral e uma releitura da súmula 18 do tribunal superior eleitoral**. p. 11-20. Fortaleza: Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, v.6, nº 9, jan/jun 2010.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 3ª ed. Salvador: Ed. Podivum, 2010.

ALVES, Adamo Dias. **A crise da democracia representativa**. CONPEDI, 2006.

Disponível em:  
<[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/adamo\\_dias\\_alves2.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/adamo_dias_alves2.pdf)>.  
Acesso em: 21 de out. de 2017.

ARAÚJO, Rosa Maria Felipe. **O princípio da separação dos poderes e a competência normativa do Tribunal Superior Eleitoral**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2007. Disponível em:  
<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp049154.pdf>>. Acesso em: 12 de jan. 2018.

ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário**. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. Edição popular anotada por Adriano da Gama Kury. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1997. Disponível em:  
<[http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui\\_barbosa/FCRB\\_RuiBarbosa\\_Oracao\\_aos\\_mocos.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui_barbosa/FCRB_RuiBarbosa_Oracao_aos_mocos.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2018.

BARROS, Francisco Dirceu. **Direito Eleitoral**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

BOBBIO, Norberto. **La certeza del Diritto é um mito?**. 2ª ed. Heidelberg. C. F. Müller, 2003 (1932), p. 73. *In*: ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário**. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria da Democracia Participativa (Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Nova Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade)**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. *In*: ALVES, Adamo Dias. **A crise da democracia representativa**. CONPEDI, 2006.

Disponível em:  
<[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/adamo\\_dias\\_alves2.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/adamo_dias_alves2.pdf)>.  
Acesso em: 21 de out. de 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. **Código Eleitoral Comentado e Legislação Complementar**. Ana Tereza Basílio (Organização). Rio de Janeiro: EJE/SAD/CADOC 2012. Disponível em: <[http://www.tre-rj.gov.br/site/gecoi\\_arquivos/131020171517\\_arq\\_071809.pdf](http://www.tre-rj.gov.br/site/gecoi_arquivos/131020171517_arq_071809.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2018.

CAMPOS, Adriana. ANDRADE NETO, João. **Liberdade e segurança: o impacto de um conflito (aparente) entre princípios**. Justiça em Revista. V.1, p. 88-102, Belo Horizonte, 2010.

CAMPOS, Adriana; OLIVEIRA, Igor Bruno Silva de. **Os limites da função normativa na justiça eleitoral e o princípio da separação de poderes**. Constituição e democracia I. Org. CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF. Coord: Beatriz Vargas Ramos G. De Rezende, Horácio Wanderlei Rodrigues. Florianópolis: CONPEDI, 2016. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/y0ii48h0/5ccav186/1i2aM2lmZg9ej6kn.pdf>>. Acesso em: 06 de out. 2017.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 8ª ed. São Paulo: Edipro, 2000.

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 4ª ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2008.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional**. São Paulo: Acadêmica, 1993.

CONEGLIAN, Olivar. A Justiça Eleitoral: O Poder Executivo das eleições, uma Justiça diferente. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.), **Direito Eleitoral Contemporâneo: doutrina e jurisprudência**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 57 – 75.

COSTA, Adriano Soares da. **Democracia, judicialização das eleições e terceiro turno**. Disponível em: <<http://www.adrianosoaresdacosta.blogspot.com>>. Acesso em: 01 maio 2016.

COSTA, Hylton Masters Cavalcante. **A imparcialidade do juiz eleitoral em processo judicial para a apuração de fatos perante os quais exerceu seu poder de polícia**. Sffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, v. 4. nº 6, jan. /jun. 2008.

COSTODIO FILHO, Ubirajara. **A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública**. In : Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo : Revista dos Tribunais, n. 27, p. 210-217, abr./jul. 1999.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Modificações da jurisprudência no Direito Tributário**. São Paulo: Noeses, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DIDIER JR, Fredie. Curso de Direito Processual Civil. 18ª ed. V. 1. Salvador: Juspodivum, 2016.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. v. 1. São Paulo: Ed. Saraiva, 1988.

FREITAS, Hamilton Giuliano Siqueroli; TOLEDO, Iara Rodrigues. **A Normatização Constitucional da Periodicidade da Investidura das Funções Eleitorais e sua Ilação à Cidadania**. Revista de Estudo Jurídicos UNESP, ISSN-e 1414-3097, Vol. 16, Nº 24, 2012.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. UFMG

GUERZONI FILHO, Gilberto. **A Justiça Eleitoral no Brasil: A desconfiança como elemento fundamental de nosso sistema eleitoral**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 41, nº 161, p. 39-45, jan. 2004.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Repensando a pesquisa jurídica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

JARDIM, Torquato Lorena. **Direito eleitoral positivo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2ª ed. 1998.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.

LOPES, Mônica Sette. **O juiz e o fato: juiz-leitor e o leitor-do-juiz**, p. 297-331, *In*: LOPES, Mônica Sette (org.). O direito e a ciência: tempo e métodos. Belo Horizonte: Movimento Editorial da Faculdade de Direito da UFMG, 2006.

LUHMANN, Niklas. **Confianza**. México: Universidad Iberoamericana; Santiago de Chile: Instituto de Sociologia. Pontificia Universidad Católica de Chile, 1996.

LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. México: Iberoamericana, 2002.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 5ª ed. Niterói: Impetus, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NETO, Juscelino Norberto da Silva. **As principais ações eleitorais e o princípio da soberania popular**. p. 239 – 259. *In*: BORGES. Tarcísio Augusto Sousa de (Org.) – *et al.* Direito eleitoral em debate. Teresina: EdUFPI; Quimera Editora, 2016.

OLIVEIRA, Márcio Luís de. **A Constituição juridicamente adequada**. Belo horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen



Juris, 2010.

PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**. 1. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012. *In*: ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018.

RAMIREZ, Frederico Arcos. **La seguridad jurídica: una teoría formal**. Madrid: Dykinson, 2000). *In*: ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário**. São Paulo: Malheiros, 2011.

RIBEIRO, Flávia. **Direito Eleitoral**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. Único: Novo Método de Aprendizado / Equipe DCL. São Paulo: DCL, 2013.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes (Coord.). **Constituição e segurança jurídica**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

RUSSOMANO, Rosah. **Sistemas eleitorais. Justiça Eleitoral – sua problemática no constitucionalismo brasileiro**. Revista de Informação Legislativa, n. 71 – jul./set. 1981.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SANTOS, Rubia Erthal dos. **(In)segurança jurídica e proteção à confiança**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 3057, 14 nov. 2011. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/20402>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

SILVA, Almiro do Couto e. **O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99)**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 237: p. 271-315, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44376/44830>>. Acesso em: 06 jul. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Constituição e Segurança Jurídica**, p. 14-32. *In*: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes (Coord.). **Constituição e segurança jurídica**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

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

ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. Porto Alegre: Verbo Jurídico. 6ª ed. 2018.

## REFERÊNCIAS NORMATIVAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 13 de julho de 1934.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. **Lei Orgânica da Magistratura Nacional.** Lei Complementar nº 35 de 14 de março de 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp35.htm)>. Acesso em: 07 out. 2018.

BRASIL. **Lei da ficha limpa, Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2019.

BRASIL. **Lei das inelegibilidades, Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 mai. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp64.htm)>. Acesso em: 06 jun. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. **Lei das eleições, Lei nº 9.504, de 19 de setembro de 1997.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 set. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em 06 jun. 2017.

BRASIL. **Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm)>. Acesso em: 07 jun. 2018.

BRASIL. **Lei dos partidos políticos, Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.350, de 28 de dezembro de 1991.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8350.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2018.

BRASIL. **Código tributário nacional, Lei nº 5.172, de 15 de outubro de 1966.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm)>. Acesso em: 09 jan. 2019.

BRASIL. **Código eleitoral brasileiro, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 set. 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>. Acesso em: 06 jun. 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 7.586 de 28 de maio de 1945.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-7586-28-maio-1945-417387-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 01 dez. 2018.

BRASIL. **Código eleitoral, Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 07 jan. 2019.

BRASIL. **TSE. Súmula nº 18.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-18>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.578, de 05 de junho de 2018.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/RES235782018.html>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.197, de 11 de abril de 2006.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2006/RES221972006.htm>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

BRASIL. **Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 21.009, de 05 de março de 2002.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-21.009-de-5-de-marco-de-2002-brasilia-2013-df>>. Acesso: em 11 jan. 2019.