

Organização e jurisdição eleitoral

Jeferson Moreira de Carvalho

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

1. Introdução

1.1. Justiça Eleitoral no Brasil

Evidente que a Justiça Eleitoral evoluiu no tempo até chegarmos ao ponto em que hoje estamos, no qual temos um sistema eleitoral devidamente organizado, como veremos a seguir.

A partir do sistema britânico, de transferir o controle das eleições para os magistrados e afastar estes da disputa eleitoral, é que foi sedimentado o que temos na atualidade.

Na fase do Império, surgiu a denominada Lei dos Círculos (Dec. 842/1855), que previa incompatibilidades eleitorais, entre as quais as que atingiam os Juizes. Essa lei criava o voto distrital, cada distrito era um círculo, de modo que o candidato deveria ser daquele círculo.

Em 1881, com a chamada Lei Saraiva, cuja denominação foi uma homenagem a José Antônio Saraiva, e que teve como redator final Rui Barbosa, Ministro do Império, foram introduzidas alterações eleitorais. Novas incompatibilidades surgiram. Os juizes passaram a conhecer e julgar os conflitos eleitorais.

Com a Revolução de 1932, surgiu a Justiça Especializada para promover a estruturação e a realização das eleições pela Justiça Eleitoral, bem como o primeiro Código Eleitoral.

Na Constituição de 1934, surge a Justiça Eleitoral como órgão do Poder Judiciário (art. 63, d), estabelecendo competência, organização e julgamentos.

Em 1935, é editado o segundo Código Eleitoral, que era a Lei 48.

Com a Constituição de 1937, é extinta a Justiça Eleitoral, somente sendo recriada em 1945 com o terceiro Código Eleitoral.

Com a Constituição de 1946, a Justiça Eleitoral adquiriu novamente posição constitucional, nos termos do art. 94, IV e arts. 109 e seguintes, que a organizam.

No ano de 1950, surge o quarto Código Eleitoral – Lei 1.164/50, alterado pela Lei 2.250/55 e por fim o Código Eleitoral de 1965, Lei 4.737, recepcionado pela Constituição com *status* de Lei Complementar.

A Constituição Federal de 1967 (art. 107, inciso IV e 123 e seguintes) de maneira mais detalhada, seguida pela EC 01/1969, manteve a Justiça Eleitoral em seu texto.

Atualmente, a Justiça Eleitoral tem previsão constitucional no art. 92, inciso V, sendo organizada a partir do art. 118.

1.2. Sistema Eleitoral

A democracia consiste, em resumo, no princípio em que o governo é exercido pelo povo, de forma direta ou indireta.

Nos dias atuais, a democracia viável é aquela exercida indiretamente, em razão da evolução social e da densidade demográfica, ocorrendo, portanto, por meio de representantes eleitos diretamente pelo povo, guardando as peculiaridades de cada Estado.

O modo organizacional exige que a representação decorra de um processo eleitoral com participação popular, daqueles que querem exercer o poder e daqueles que querem somente escolher.

No Brasil, há um sistema eleitoral que garante a participação universal para votar, para ser votado e também por mecanismos de fiscalização.

Basicamente, o sistema eleitoral está definido na Constituição Federal, no Código Eleitoral – Lei 4.737/1965 –, na Lei das Inelegibilidades – LC 64/1990 –, na Lei dos Partidos Políticos – Lei 9.096/1995 – e na Lei das Eleições – Lei 9.504/97.

Convém ressaltar, que o art. 121 da Constituição Federal estabelece que lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juizes de direito e das juntas eleitorais. Desse modo, o Código Eleitoral foi recepcionado com *status* de lei complementar, o que importa afirmar que a matéria reservada pela Constituição e contida no Código Eleitoral só pode ser alterada por lei complementar; não obstante o Código, na sua origem, ser uma lei ordinária.

Toda a estruturação é complementada por Resoluções, expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, que tem como fundamento de validade o art. 23, IX do Código Eleitoral, ao expressar que compete ao Tribunal expedir instruções que julgar convenientes para a execução do próprio Código.

Em resumo, temos a Constituição Federal estruturando a Justiça Eleitoral, depois o Código Eleitoral, outras leis e as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral. O nosso sistema jurídico eleitoral está delineado nessas normas jurídicas.

De toda regulamentação legal, temos que a disputa político-eleitoral é realizada pela intermediação dos partidos políticos, sendo inviável, no Brasil, a candidatura avulsa, isto é, para ser candidato o eleitor deve ter filiação partidária.

Nos termos da Constituição, os partidos políticos, que são dotados de autonomia para se organizarem, obedecendo aos limites constitucionais, são organismos essenciais para o exercício da democracia, porque sem eles o eleitor não consegue concorrer a qualquer cargo eletivo para os poderes Legislativo e Executivo.

2. Organização

2.1. Constituição Federal

Nos termos do art. 2º da Constituição Federal “São Poderes da União, independentes e harmônicos, entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

A Constituição, no art. 92, ao organizar o Poder Judiciário, estabeleceu que são órgãos, entre outros, os Tribunais e Juizes Eleitorais (VI), deste modo os cidadãos que

integram os Tribunais, ou os cidadãos que são juízes eleitorais, são aqueles que exercem a função estatal jurisdicional relativa aos interesses eleitorais.

Na sistematização Constitucional os Tribunais e Juízes Eleitorais, ou seja, a Justiça Eleitoral, integram a Justiça Federal especializada, ao lado dos Tribunais e Juízes do Trabalho e Tribunais e Juízes Militares, isto porque a Justiça Federal ordinária tem tratamento próprio em relação aos Tribunais e Juízes Estaduais.

O art. 118 expressa que são órgãos da Justiça Eleitoral: “O Tribunal Superior Eleitoral – TSE, os Tribunais Regionais Eleitorais-TREs, os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais”.

O que já se percebe é a Justiça Eleitoral abrangendo organização político-administrativa da República; isto é, a União, os Estados-Membros, o Distrito Federal, e atuando ainda nos Municípios.

O Tribunal Superior Eleitoral por determinação do art. 92, § 1º tem sede na Capital Federal.

Sua composição é heterogênea na medida em que se compõe, no mínimo, de sete membros, escolhidos mediante eleição, pelo voto secreto, de três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dois Juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça e dois Juízes, estes nomeados pelo Presidente da República, dentre seis advogados indicados pelo Supremo Tribunal Federal. Um dos Ministros do Supremo Tribunal Federal será o Presidente do TSE e um dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça será o Corregedor Eleitoral.

Na Capital de cada Estado e no Distrito Federal, há um Tribunal Regional, que também tem composição heterogênea, formada por dois desembargadores, dois juízes de direito, um juiz federal do respectivo Tribunal Regional Federal da Capital e dois juízes, estes nomeados pelo Presidente da República, dentre seis advogados indicados pelo Tribunal de Justiça. O Presidente e o Vice-Presidente dos TREs serão eleitos entre os desembargadores.

Os Juízes dos Tribunais Eleitorais, diga-se, tanto do Tribunal Superior Eleitoral como dos Tribunais Regionais, servirão por dois anos, no mínimo, permitindo-se uma recondução.

Há também a nomeação de número de substitutos correspondente ao número de titulares, eleitos e nomeados da mesma forma.

Esses Juízes Substitutos, além da função de substituir, em regra, atuam no processo eleitoral como Juízes Auxiliares, por disposição do art. 96, § 3º da Lei 9.504/97 – Lei das Eleições –, que estabelece que os “Tribunais Eleitorais designarão três juízes auxiliares para a apreciação das reclamações ou representações que lhes forem dirigidas”.

Os recursos contra as decisões dos Juízes Auxiliares serão julgados pelo Plenário do Tribunal.

Dessa composição, se percebe que a Justiça Eleitoral não tem quadro próprio de juízes, sendo formada por membros de outros Tribunais e por advogados, sendo que o exercício está limitado a dois biênios consecutivos.

No tocante aos juízes eleitorais nas comarcas e nas juntas, a organização deve ser tratada por lei complementar.

Uma característica da Justiça Eleitoral é que suas decisões devem ser prolatadas com máxima rapidez, porque o processo eleitoral é dinâmico e as questões devem rapidamente ser resolvidas de modo a dar segurança ao resultado das eleições.

Para possibilitar esta segurança, o Constituinte tentou impedir recursos protelatórios ao expressar que as decisões do Tribunal Superior Eleitoral são irrecorríveis, **salvo**, se contrariarem a própria Constituição e as denegatórias de *habeas corpus* e mandado de segurança.

Do mesmo modo quanto aos TREs. No entanto, com maiores possibilidades, que acabam abarcando inúmeras hipóteses. Assim, aos Tribunais Regionais, somente cabe recurso quando: houver decisões proferidas contra disposição expressa da Constituição ou da lei; ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais; decisões que versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais; decisões que anulem diplomas ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais e denegarem *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data* ou mandado de injunção (art. 121, § 4º).

2.2. Código Eleitoral – Lei 4.737/1965

O Código Eleitoral, a partir do art. 12, organiza a Justiça Eleitoral sem diferir do que consta na Constituição Federal, que prevalece no caso de alguma contrariedade.

Quanto à composição dos Tribunais e da Justiça Eleitoral e da Justiça Eleitoral de 1º Grau, tem-se que a jurisdição eleitoral de cada zona eleitoral cabe a um juiz de direito (art. 32 do C.E.) e havendo mais de uma Vara cabe ao Tribunal Regional designar conforme as normas em vigor.

Tem-se, então, um Juiz Estadual, com o título *Juiz de Direito*, exercendo cumulativamente a jurisdição eleitoral. Já as Juntas Eleitorais são compostas por um Juiz de Direito, que será o Presidente, e mais dois ou quatro cidadãos.

3. Jurisdição e competência

O vocábulo *jurisdição* vem do latim *jurisdictio* com o sentido de administrar a justiça, mas administrar distribuindo justiça aos casos que são levados para julgamento.

A conjunção do *juris* (direito) com *dictio* (dizer) dá o sentido “dizer o direito”.

Então, a jurisdição eleitoral é o ato de a justiça federal especializada dizer ou decidir sobre o direito eleitoral nos casos que são postos em julgamento.

Competência é o limite da jurisdição, de modo que todo integrante do Poder Judiciário e, portanto, da Justiça Eleitoral tem limite na sua atuação. O magistrado não pode tudo, só pode o que a lei lhe atribui expressamente.

No exercício do que lhe compete, a Justiça Eleitoral tem quatro funções, que encontram fundamento na Constituição Federal e no Código Eleitoral.

3.1. Função administrativa

Cabe a Justiça Eleitoral toda atividade do processo eleitoral, isto é, toda eleição que ocorra é de sua responsabilidade a administração. Administra-se a eleição desde todos os atos preparativos até a prestação de contas ao findar o processo.

Fora do processo eleitoral, a Justiça Eleitoral administra o alistamento eleitoral e a organização da própria justiça eleitoral.

3.2. Função jurisdicional

Esta é a função típica, porque é função do Poder Judiciário decidir os litígios, no caso os litígios eleitorais.

Está atuando nesta função quando decide ser uma propaganda eleitoral regular ou irregular, quando suspende direito político ou quando reconhece a inelegibilidade e outras situações.

Na função jurisdicional prevalece o princípio *ne procedat judex ex officio*, ao contrário da função administrativa que a Justiça age sem provocação. Na jurisdicional, o agir depende de provocação de quem tenha legitimidade e presentes as condições da ação e pressupostos processuais.

3.3. Função normativa

Diferentemente dos demais órgãos do Poder Judiciário, a Justiça Eleitoral tem função normativa que foi atribuída pelo legislador ordinário, consoante disposições do Código Eleitoral.

Expressa o parágrafo único do art. 1º, que o Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução do Código, para assegurar a organização e o exercício de direitos políticos, precipuamente o direito de votar e ser votado.

Ratificando o art. 23, inciso IX, compete, privativamente, ao Tribunal Superior Eleitoral expedir as instruções que julgar convenientes à sua execução.

Legislação mais moderna, a Lei 9.504/1997, expressa em seu art. 105, que até o dia 5 de março do ano da eleição o Tribunal expedirá as instruções necessárias para fiel execução.

Essas instruções previstas pela legislação se materializam por meio de Resoluções do TSE, que apresentam força de lei. Desse modo, além das normas constitucionais e da legislação infraconstitucional, as Resoluções do TSE também são normas aplicáveis às eleições.

3.4. Função consultiva

Com mais peculiaridade há a função consultiva, que destoa totalmente da função típica de julgar do Poder Judiciário.

O significado jurídico para consulta é a de *conselho* ou *parecer*.

O Poder Judiciário não tem função de dar conselho, parecer ou responder uma consulta, mas, sim, de julgar a quem tem legitimidade e interesse; entretanto, por exceção, o órgão Justiça Eleitoral exerce também a função consultiva.

O Código atribui esta função somente aos Tribunais ao prever:

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 foram feitas, em tese, por autoridade pública ou partido político; [...]

Importante observar que as consultas não podem estar relacionadas a determinada situação concreta, só devendo ser respondida quando formulada abstratamente, **em tese**.

Respondida uma consulta **em tese**, o Tribunal não está vinculado a uma situação **concreta** que apresenta suas particularidades. Não tem caráter vinculante, mas pode servir como orientação para as decisões futuras.

Também, a legitimidade é restrita, em resumo, por autoridade pública ou partido político.

No tocante à competência, o Código Eleitoral é firme em expressar o que compete aos Tribunais e ao Juiz Eleitoral.

Nesta linha, os arts. 22 e 23 fixam a competência para o Tribunal Superior Eleitoral, podendo-se destacar **o registro e a cassação de registro de partidos políticos, os conflitos de jurisdição entre Tribunais Regionais e Juizes de Estados diferentes, habeas corpus e mandado de segurança, em matéria eleitoral, relativos a atos do Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos Tribunais Regionais e recursos interpostos das decisões dos Tribunais Regionais**, observando-se o art. 121, § 4º da Constituição Federal.

Para os Tribunais Regionais, a competência está expressa nos arts. 29 e 30, destacando-se **processar e julgar o registro e o cancelamento do registro dos diretórios estaduais e municipais de partidos políticos, bem como as candidaturas de Governador e vice, Câmara Federal e Assembleias Legislativas, habeas corpus e mandado de segurança, em matéria eleitoral, contra atos de autoridades que respondam perante o Tribunal de Justiça, em grau de recurso os concedidos ou denegados por juizes eleitorais, reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos quanto a sua contabilidade e à apuração da origem de seus recursos, e em geral os recursos interpostos contra as decisões dos juizes eleitorais**.

A competência dos Juizes Eleitorais está prevista no art. 35 e, em suma, corresponde aos atos de matéria eleitoral relativos à sua Zona Eleitoral, que não sejam de competência do Tribunal.

Às Juntas Eleitorais, compete, em resumo, a apuração dos votos (art. 40), atividade que está facilitada pela introdução da urna eletrônica.

As Juntas Eleitorais podem ser divididas em Turmas, mas com a contagem eletrônica não há necessidade desta divisão.

4. Resoluções do TSE

Como já visto, Resolução é o ato normativo expedido pelo Tribunal Superior Eleitoral, com fundamento de validade no Código Eleitoral, que tem por fim assegurar o exercício de direito político, de forma especial votar e ser votado.

Em direito administrativo, Resolução tem o sentido de *deliberação* ou *determinação*. Assim, as Resoluções do TSE deliberam sobre temas de direito eleitoral e determinam quais as condutas e exigências devem ser cumpridas.

O que deve ser lembrado é que as Resoluções são espécies normativas inferiores às leis, que são espécies normativas primárias previstas pelo art. 59 da Constituição Federal. Desse modo, as Resoluções devem completar a norma superior, mas não podem contrariar.

Em caso de aparente conflito entre lei e resolução, a questão é resolvida pela hierarquia da norma, prevalecendo a lei.

Resolução 23.390

Estabelece o calendário eleitoral para as eleições de 2014, podendo-se destacar que no dia 7 do mês de maio que se encerrou o prazo para o eleitor requerer sua inscrição eleitoral ou transferência de domicílio.

Resolução 23.398

Dispõe sobre representações, reclamações e pedidos de direito de resposta, previstos na Lei 9.504/97.

A partir da escolha dos candidatos, em convenção, surge o direito de resposta ao que se sentir atingido (art. 4º).

Resolução 23.399

A Resolução que trata dos atos preparatórios tem a importância de esclarecer que nas eleições serão utilizados sistemas informatizados, que são desenvolvidos pelo Tribunal Superior Eleitoral ou sob sua encomenda, mas todos os casos de sua responsabilidade.

Trata a Resolução também das Juntas Eleitorais, que devem existir pelo menos uma em cada Zona Eleitoral, composta por um Juiz de Direito, que será o Presidente, e por dois ou quatro cidadãos, que atuarão como membros titulares (art. 136).

Resolução 23.404

Dispõe sobre a propaganda eleitoral e condutas ilícitas, de início já expressa que a propaganda somente é permitida a partir de 6 de julho de 2014.

Como se constata, as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, com fundamento de validade no Código Eleitoral, são os instrumentos legais que detalham e facilitam a aplicação de todas as normas de direito eleitoral destinadas às eleições.

5. Conclusão

O Brasil apresenta uma organização eleitoral que está baseada na Constituição Federal e que tem por base infraconstitucional o Código Eleitoral de 1965, recepcionado com status de lei complementar.

O processo eleitoral mostra-se extremamente dinâmico na medida em que as Resoluções do TSE, que têm por fundamento de validade o Código Eleitoral, se adequam a cada momento histórico que a sociedade enfrenta.

Então, temos um processo eleitoral moderno, mas que não apresenta nenhuma relação com a reforma eleitoral que o País e a sociedade exigem.

Entretanto, o que temos hoje é o que está disposto na legislação em vigor, desse modo, é com essa legislação que temos que nos comportar.

Referências bibliográficas

ARAUJO, Rosalina Corrêa. A Constituição de 1934: 80 anos depois. *Justiça & Cidadania*, Rio de Janeiro, n. 167, p. 54, 2014.

CAMPOS JÚNIOR, Waldir Sebastião de Nuevo. Evolução histórica do sistema eleitoral. In: KIN, Richard Pae; GUILHERME, Walter de Almeida (Org.). *Direito eleitoral e processual eleitoral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 31.

CASTRO, Edson de Resende. *Teoria e prática do direito eleitoral*. 5.ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2010.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos et al. *Código Eleitoral interpretado*. São Paulo: Atlas, 2010.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva et al. *Elementos de direito eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2009.