

# A JUSTIÇA ELEITORAL NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE SUA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

Jaime Barreiros Neto<sup>1</sup>

## 1. Notas introdutórias.

A democracia, como regime político, pressupõe o livre exercício da soberania popular, consistente na busca incessante das garantias da normalidade e da legitimidade do exercício do poder de sufrágio.

A busca da normalidade do exercício do poder de sufrágio, primeiro grande desafio de qualquer democracia, significa, fundamentalmente, o combate incessante a qualquer tipo de fraude ao procedimento de manifestação da vontade soberana do povo, especialmente no que diz respeito à preservação da lisura dos pleitos e das consultas populares, a partir da realização de eleições, plebiscitos e referendos sem qualquer mácula relacionada aos processos de votação e apuração. Uma eleição ou consulta popular fundada na normalidade se caracteriza pela ausência de qualquer fraude procedimental, de forma a fazer com que os votos sufragados pelos cidadãos correspondam, exatamente, àqueles que vierem a ser apurados.

A busca da legitimidade do exercício do poder de sufrágio, por sua vez, vincula-se à ideia de preservação de uma absoluta liberdade de escolha por parte do eleitor, dotado de plena soberania para o exercício absoluto da sua vontade. O poder de sufrágio é o poder inerente ao povo de participar da vida política do Estado. A legitimidade deste poder é revelada quando o cidadão, seu titular em uma democracia, tem assegurada a possibilidade de manifestar sua vontade livremente, sem sofrer qualquer tipo de pressão que o aprisione, tendo acesso à informação correta acerca das diversas possibilidades de escolha, sem se submeter à vontade de ninguém, sem ter a sua liberdade cerceada por

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciências Sociais e Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor da Faculdade de Direito da UFBA (graduação, mestrado e doutorado) e da Faculdade Baiana de Direito. Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Membro associado da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Membro titular da cadeira nº. 06 da Academia de Letras Jurídicas da Bahia. Autor de obras jurídicas.

práticas abusivas de poder político, econômico, dos meios de comunicação social, pela difusão de mentiras, propagandas irregulares, ameaças ou *Fake News*.

O Direito Eleitoral, em uma sociedade democrática, se apresenta como o ramo do Direito voltado à busca da garantia da normalidade e da legitimidade da soberania popular, a partir de eleições e consultas populares livres de qualquer tipo de fraudes ou práticas abusivas que retirem do cidadão a sua liberdade e autonomia para decidir. Materialmente, só é possível se falar em Direito Eleitoral, portanto, em regimes democráticos, nos quais estejam presentes, mesmo que em processo de construção (a democracia é um processo, e não uma realidade estática. A essência da democracia está na busca), valores tais como a liberdade, a igualdade política, a universalidade da participação, a transparência pública, o controle social das políticas do Estado e a educação cívica.

Neste contexto, visando a cumprir esses objetivos, a Justiça Eleitoral representa o principal instrumento institucional de garantia do regime democrático. Tem a Justiça Eleitoral a função de resguardar a soberania popular, prezando pelo combate a atos de fraude ou de abuso que possam vir a distorcer ou mesmo anular o poder de sufrágio.

Criada em 1932, a Justiça Eleitoral brasileira vem buscando exercer esta importante função de guardião do Estado Democrático de Direito e dos princípios da soberania popular, da cidadania e do pluralismo político, administrando as eleições, plebiscitos e referendos, cuidando do cadastro de eleitores, fiscalizando a atuação dos partidos políticos e candidatos e difundindo a educação cívica.

Neste trabalho, buscar-se-á analisar a atuação da Justiça Eleitoral no Brasil, a partir do estudo da sua evolução histórica, organização, funções institucionais, críticas e projeções de transformação. É o objetivo deste estudo o oferecimento de uma contribuição para a reflexão acerca da importância da Justiça Eleitoral, especialmente em um momento histórico no qual muitas são aqueles que desejam a sua extinção.

## **2. Breve histórico das eleições no Brasil: das eleições paroquiais ao surgimento da Justiça Eleitoral, em 1932.**

O primeiro passo para que seja compreendida a importância da Justiça Eleitoral para a democracia brasileira se dá por meio do conhecimento histórico das eleições no Brasil, vivenciadas, por muitos anos, de forma atrelada a práticas de abusos e fraudes,

que costumavam distorcer, por completo, os objetivos de normalidade e legitimidade do sufrágio popular.

A história política do Brasil é marcada por uma sucessão de golpes e atos antidemocráticos, sendo a Justiça Eleitoral, nesse contexto, uma das principais barreiras ao autoritarismo e à deturpação da soberania do povo.

Criada em 1932, por meio do decreto nº. 21.076, de 21 de fevereiro daquele ano (Código Eleitoral de 1932), a Justiça Eleitoral integra o Poder Judiciário Federal, tendo previsão constitucional nos artigos 92, V, 118 a 121 da Constituição Federal de 1988.

À Justiça Eleitoral compete, dentre outras atribuições, administrar todo o processo de organização das eleições e das consultas populares (plebiscitos e referendos), bem como exercer função jurisdicional no decorrer do mesmo processo, tecnicamente iniciado com o alistamento eleitoral e encerrado com a diplomação dos eleitos.

Antes da existência desta Justiça especializada na coordenação e preservação da democracia, as eleições no Brasil eram primadas em um elitismo político, associado a fraudes e práticas de abuso de poder, que faziam do povo mero instrumento de legitimação de uma estrutura política viciada.

O período imperial, iniciado em 07 de setembro de 1822 e encerrado em 15 de novembro de 1889, foi marcado pela aristocratização política, simbolizada na instituição do sufrágio censitário, que restringia o exercício dos direitos políticos àqueles detentores de um maior poder econômico, pela escravidão, abolida oficialmente apenas em 13 de maio de 1888, com a Lei Áurea, pela centralização política, típica do Estado unitário e caracterizada principalmente pelo chamado ‘poder moderador’, exercido pelo imperador, e pelas fraudes eleitorais, que transformavam a suposta democracia brasileira em um verdadeiro “faz-de-conta”.

No que se refere ao processo eleitoral, Nelson de Sousa Sampaio<sup>2</sup> lembra que: “as eleições eram fabricadas pelo Gabinete no poder, que usava de todas as armas da fraude, do suborno, da pressão e da violência para obter sempre vitória”. Segundo Sampaio, “criou-se até a ética de que tudo era permitido ao governo para vencer os pleitos. O vergonhoso para o governo era perder eleições”.

Durante o Império, com a inauguração da prática do sistema representativo, diversos postos do sistema político eram ocupados por representantes eleitos. Conforme

---

<sup>2</sup> Nelson de Sousa Sampaio, O Poder Legislativo no Brasil. Fundação Milton Campos, *Política*, Brasília, n. 5, p. 3-16, jul./set., 1977.

lição de Jairo Nicolau<sup>3</sup>, votavam nas eleições do Império os homens com pelo menos 25 anos (21, se casados ou oficiais militares, e, independentemente da idade, se clérigo ou bacharel). Mulheres e escravos não votavam.

Votava-se, por sua vez, no âmbito local, para juiz de paz (responsável para dirimir pequenos conflitos e manter a ordem na paróquia) e para vereadores, a quem cabia a responsabilidade pela vida administrativa das cidades e vilas, uma vez que não existia as figuras dos prefeitos. Além disso, eram eleitos pelo voto, ainda, os membros da Assembleia Provincial (Poder Legislativo das Províncias), da Câmara dos Deputados e do Senado. Neste último caso, os três nomes mais votados eram submetidos ao imperador, sendo que, o escolhido, se tornava senador vitalício. Além disso, destaca Nicolau, os responsáveis pela administração das províncias (presidentes) também eram nomeados pelo imperador.

Vale ainda lembrar que as eleições para os cargos locais eram diretas, enquanto que os pleitos para o Senado, Câmara dos Deputados e Assembleias Provinciais eram indiretos (em dois graus, como se dizia na época), regra que permaneceu até 1880. Neste sistema, os votantes escolhiam os eleitores (primeiro grau), que por sua vez elegiam os ocupantes dos cargos públicos (segundo grau). Até 1846, o eleitor tinha que dispor de 100 mil réis por ano para ser votante e 200 mil para ser eleitor (segundo grau). A partir de 1846, os valores foram atualizados para 200 mil e 400 mil, respectivamente<sup>4</sup>. Com a publicação da Lei Saraiva, em 1881, todas as eleições passaram a ser diretas, sendo extinta a distinção entre os eleitores de primeiro e segundo graus.

Formalmente, as eleições brasileiras eram relativamente avançadas, uma vez que em 1872, por exemplo, segundo o censo daquele ano, 13% da população votava, número bastante superior ao observado, na mesma época, na Inglaterra, Itália, Portugal e Holanda. No entanto, substancialmente, não havia o mesmo avanço. Segundo José

---

<sup>3</sup> Jairo Nicolau, *História do voto no Brasil*. 1. ed., p. 10, Rio de Janeiro – RJ: Jorge Zahar, 2002.

<sup>4</sup> Sobre a exigência de uma renda mínima para o exercício dos direitos políticos (sufrágio censitário), Pimenta Bueno, escrevendo em 1857, acreditava ser esta imposição “uma base para a independência do caráter e voto do deputado, de seu interesse pela manutenção da ordem pública, da liberdade política e civil, e da poupança do imposto”. Para Bueno, o requisito da renda mínima deixaria o “espírito” dos cidadãos “livre das necessidades urgentes”, além de garantir “certo amor da reputação, certa cultura intelectual”, ao promover a “exclusão da classe miserável, mais sujeita a vistas ou esperanças enganadoras e perigosas” (cf. José Antonio Pimenta Bueno, *Direito Público e Análise da Constituição do Império*, p. 53, Rio de Janeiro: Serviço de Documentação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1958).

Murilo de Carvalho<sup>5</sup>, 85% dos brasileiros tornados cidadãos eram analfabetos, número que incluía até mesmo muitos dos grandes proprietários rurais. Mais de 90% da população, ainda de acordo com Carvalho, vivia em áreas rurais, sofrendo a influência dos latifundiários, enquanto que, dentre os votantes residentes nas cidades, muitos eram funcionários públicos controlados pelo governo.

A fraude e a corrupção eram a marca registrada das eleições imperiais. Para se ter uma ideia do nível de manipulação vigente nos pleitos da época, entre 1824 e 1842 a cédula era assinada pelo eleitor e o alistamento eleitoral era feito no dia da eleição. Era permitido votar-se por procuração. Como bem observa Victor Nunes Leal, autor do clássico “Coronelismo, enxada e voto”<sup>6</sup>, entre 1824 e 1842, as mesas eleitorais eram a principal célula de funcionamento do processo eleitoral brasileiro. As mesmas eram compostas de um juiz, do pároco, de dois secretários e dos escrutinadores, sendo que os quatro últimos eram escolhidos por aclamação da assembleia eleitoral reunida na igreja, local onde se desenvolvia a votação, a partir de proposta do juiz e da concordância do pároco. Cabia à mesa a realização de várias atividades de suma importância, desde a qualificação dos votantes até a apuração dos votos. Tal sistema, assim, permitia todo e qualquer tipo de fraude eleitoral.

Entre 1842 e 1881, era permitido o voto ao analfabeto, o que, em tese, facilitava a manipulação das eleições<sup>7</sup>, uma vez que o voto secreto só viria a ser instituído em

---

<sup>5</sup> José Murilo de Carvalho, *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 14. ed. p. 32, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

<sup>6</sup> Victor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. p. 207, São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

<sup>7</sup> No que se refere às fraudes eleitorais na época do Império, José Murilo de Carvalho (idem, p. 33-34) destaca a existência de personagens que atuavam como verdadeiros profissionais do ofício de burlar o processo supostamente democrático, a exemplo dos “cabalistas” e dos “fósforos”. Segundo Carvalho, “Surgiram vários especialistas em burlar as eleições. O principal era o cabalista. A ele cabia garantir a inclusão do maior número possível de partidários de seu chefe na lista de votantes. Um ponto importante para a inclusão ou exclusão era a renda. Mas a lei não dizia como devia ser ela demonstrada. Cabia ao cabalista fornecer a prova, que em geral era o testemunho de alguém pago para jurar que o votante tinha renda legal. O cabalista devia ainda garantir o voto dos alistados. Na hora de votar, os alistados tinham que provar sua identidade. Aí entrava outra personagem importante: o “fósforo”. Se o alistado não podia comparecer por qualquer razão, inclusive por ter morrido, comparecia o fósforo, isto é, uma pessoa que se fazia passar pelo verdadeiro votante. Bem falante, tendo ensaiado seu papel, o fósforo tentava convencer a mesa eleitoral de que era o votante legítimo. O bom fósforo votava várias vezes em locais diferentes, representando diversos votantes. Havia situações verdadeiramente cômicas. Podia acontecer aparecerem dois fósforos para representar o mesmo votante. Vencia o mais hábil ou o que contasse com um claque mais forte. O máximo da ironia dava-se quando um fósforo disputava o direito de votar com o verdadeiro votante. Grande façanha era ganhar tal disputa. Se conseguia, seu pagamento era dobrado”. Também comentando sobre as distorções e curiosidades do processo eleitoral no período da Monarquia, Nelson de Sousa Sampaio (O processo eleitoral e suas distorções. *Estudos nacionais: as eleições de 1978*, v. 01, p. 76, Brasília – DF: Fundação Milton Campos, 1979) destaca que “No Império, as eleições eram fabricadas pelo Gabinete no poder, que usava de todas as armas da fraude, do suborno, da pressão e da violência para obter sempre vitória. Criou-se até a ética de que tudo era permitido ao governo para vencer os

1875. As eleições, até 1881, eram realizadas nas igrejas, após as missas. As paróquias eram, então, as unidades territoriais fundamentais da vida eleitoral. Não havia Justiça Eleitoral. Era na igreja matriz da paróquia que se realizava o alistamento dos votantes e dos eleitores. Era também na igreja matriz da paróquia que ocorriam as votações e as apurações de votos. Segundo Jairo Nicolau<sup>8</sup>, “no dia marcado, o pároco rezava missa e, em seguida, a mesa responsável pelos trabalhos era instalada e tinha início o processo de votação”. Apenas com a Lei Saraiva, em 1881, a eleição passou a ser direta e as cerimônias religiosas foram dispensadas.

Em 15 de novembro de 1889, em um ato político que muito mais se assemelhou a um golpe de Estado do que a uma revolução, dado o distanciamento do povo em relação aos acontecimentos, é proclamada a República, encerrando-se um período de sessenta e sete anos da única monarquia instituída na América do Sul, após o seu descobrimento pelos europeus. A primeira fase da história do Brasil como Estado soberano chega ao fim marcada, principalmente, pelo distanciamento entre o povo e o efetivo exercício do poder. A democracia ainda era, de fato, uma realidade distante, fundado que era o regime político então vigente na ausência de representatividade dos partidos políticos, tornados apêndices do governo, e na falta de legitimidade popular das eleições.

Inicia-se, então, o período histórico conhecido como “República Velha”, que durará até 1930, quando uma nova ruptura política dará início à chamada “Era Vargas”.

A mudança na forma de governo, no entanto, não significou, verdadeiramente, a instituição de um regime político verdadeiramente democrático e livre das influências do poder econômico. Como bem observa Jairo Nicolau<sup>9</sup>, a fraude generalizada continuou a ocorrer em todas as fases do processo eleitoral (alistamento de eleitores,

---

pleitos. O vergonhoso para o governo era perder eleições. Quando se tinha que renovar a Câmara dos Deputados, por extinção dos mandatos ou por dissolução desse ramo da Assembleia Geral, a estratégia do governo era monotonamente a mesma. Realizava, primeiro, a derrubada geral dos adversários, desde os presidentes de províncias e chefes de polícias até os mais modestos funcionários públicos, pois então não existiam as garantias que o funcionalismo depois conquistou. Os juízes suspeitos eram removidos para comarcas distantes, onde sua presença fosse inócua, porque eram apenas “perpétuos” (na terminologia da Constituição), mas não inamovíveis. Os amigos do governo tinham o seu fervor eleitoral estimulado pelo provimento nos cargos dos quais foram despejados os antagonistas ou pela distribuição de títulos nobiliárquicos e patentes da guarda nacional. Contra os adversários mais renitentes, empregava-se a intimidação. Grupos de capangas, jagunços e desordeiros percorriam as ruas nas vésperas e no dia do pleito, distribuindo ameaças e pancadarias a torto e a direito, impedindo a reunião de certas seções ou, quando preciso, roubando urnas. O local em que se realizavam as eleições – as Igrejas – não obstava tais tumultos, como não bastavam para refreá-los os sermões da missa do Espírito Santo, celebrada antes das eleições do primeiro e do segundo grau, nem os *Te Deum* cantados depois das mesmas eleições. Esse ritual religioso terminou com a Lei Saraiva, de 1881, que estabeleceu as eleições diretas”

<sup>8</sup> Jairo Nicolau (*Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. 1. ed. p. 22 Rio de Janeiro: Zahar, 2012)

<sup>9</sup> Jairo Nicolau, *História do Voto no Brasil*, 1. ed. p. 34, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

votação, apuração de votos e reconhecimento dos eleitos). Dois institutos jurídicos, peculiares à época, eram utilizados de forma bastante eficaz para fraudar o processo eleitoral: o “bico de pena” e a “degola”.

A chamada “eleição à bico de pena”, em alusão às “canetas tinteiro”, utilizadas à época (ainda não existiam as esferográficas), representavam a fraude mais simples e ostensiva, formulada através a alteração dos resultados apurados, com a manipulação das atas de apuração pelas mesas receptoras de votos. Até os mortos eram “ressuscitados”, a fim de garantir as vitórias eleitorais dos donos do poder.

Já a “degola” era o nome popular pelo qual se denominava a chamada “Comissão de Verificação”. Como bem lembra Jairo Nicolau<sup>10</sup>, existia, no âmbito da Câmara dos Deputados, uma comissão responsável por avaliar a legitimidade dos eleitos para ocupar uma cadeira no parlamento brasileiro. Segundo Nicolau, “o controle da comissão pelos deputados governistas permitia que, frequentemente, parlamentares eleitos pela oposição não tivessem seus diplomas reconhecidos. Tal mecanismo era conhecido no meio político como degola e foi largamente utilizado na Primeira República”.

As eleições, durante a República Velha, eram jogos de cartas marcadas. Sabia-se, com grande precisão, e com relativa antecedência, quem seriam os eleitos. Não havia Justiça Eleitoral e prevalecia o domínio político das elites agrárias, responsáveis, inclusive, pela escolha política dos presidentes da República, teoricamente eleitos pelo voto popular, embora as eleições fossem acessíveis a menos de vinte por cento da população (mulheres e analfabetos não podiam votar. O direito ao sufrágio feminino só veio a ser reconhecido em 1932).

Com o fim da República Velha, em 1930, iniciou-se o período histórico conhecido como “Era Vargas”, em alusão ao domínio político exercido por Getúlio Vargas, baluarte da derrubada política das velhas oligarquias agrárias e que viria a se tornar um ditador, presidindo o país por quinze anos ininterruptos, entre 1930 e 1945.

Durante o primeiro período getulista (1930-1937), apesar de toda a instabilidade do novo regime político, avanços democráticos ocorreram. Dentre eles, podemos destacar a criação da Justiça Eleitoral, a instituição do voto feminino e o surgimento do primeiro código eleitoral brasileiro, fatos ocorridos em 1932, ano que também foi

---

<sup>10</sup> Jairo Nicolau, *idem*, mesma página.

marcado pela Revolução Constitucionalista, eclodida em 09 de julho, na cidade de São Paulo, bem como a promulgação de uma Constituição democrática, em 1934.

Com a nova legislação eleitoral, foram estabelecidas sanções para os eleitores que não se alistassem. O cidadão alistável deveria apresentar seu título de eleitor para trabalhar como funcionário público.

O Código Eleitoral de 1932 também instituiu um novo sistema eleitoral, que englobava aspectos dos sistemas proporcional e majoritário, visando à representação das minorias.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1934, por sua vez, reduziu-se a idade para atingimento da capacidade eleitoral de 21 para 18 anos.

Em 10 de novembro de 1937, no entanto, todos os avanços democráticos retrocederam. Getúlio Vargas, naquela histórica data, instituiu um regime autocrático, outorgando uma nova Constituição e pondo fim à democracia, instituindo o chamado “Estado Novo”. Com o Estado Novo foram suspensas as eleições no Brasil (1937-1945), os partidos políticos foram extintos, assim como a Justiça Eleitoral.

Somente com a decadência do Estado Novo, em 1945, a democracia começa a ressurgir em nosso país. Surge, assim, a Lei Agamenon (Decreto-Lei 7.586, de 28 de maio de 1945), que restitui algumas conquistas obtidas pelo povo brasileiro que haviam sido abolidas pela ditadura de Vargas. É com a Lei Agamenon que a Justiça Eleitoral é restaurada, depois de ter sido extinta, em 1937. Em 1946, uma nova Constituição é promulgada no Brasil, a partir da qual são retomados princípios democráticos e sociais que haviam sido consagrados pela Constituição de 1934 e abolidos pelo Estado-Novo. Com a redemocratização, surgem novos partidos políticos, de caráter nacional, e as eleições para Presidente da República voltam a ocorrer de forma direta, com a consagração do sufrágio universal.

### **3. Da Constituição de 1946 aos dias atuais: o ressurgimento e a consolidação da Justiça Eleitoral.**

O ressurgimento da Justiça Eleitoral e o advento de grandes partidos políticos nacionais, com o apoio da nova Constituição Federal, promulgada em 1946, oferecem um novo fôlego à cambaleante democracia brasileira, que passa a conviver, periodicamente, com eleições diretas para o cargo de Presidente da República, bem como para cargos executivos regionais e cargos parlamentares.



É de se destacar, no entanto, que, muito embora o período instituído com a Constituição de 1946 seja considerado um período democrático, uma grande instabilidade política ainda podia ser verificada no Brasil. Em 1950, o ex-ditador, Getúlio Vargas, é eleito democraticamente, presidente da república. Setores oposicionistas, liderados pela UDN (União Democrática Nacional), partido político que rivalizou com o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e o PSD (Partido Social Democrático) durante quase vinte anos, tentam impedir a posse do presidente e, após esta, fazem tudo para depô-lo. Em meio a uma grande crise política, Getúlio Vargas se suicida, em 24 de agosto de 1954, adiando, em dez anos, o golpe militar que terminaria ocorrendo em 1964.

Antes do estabelecimento do regime político de exceção, em 1964, várias crises político-institucionais ocorrem no país, a exemplo da deposição de dois presidentes (Café Filho e Carlos Luz, tendo este último governado por apenas dois dias), a renúncia de outro presidente, em uma tentativa frustrada de golpe (Jânio Quadros, em agosto de 1961, antes de completar sete meses de governo), e da imposição de um parlamentarismo, sem respaldo popular, que durou apenas um fracassado período de um ano e meio.

Na madrugada de 31 de março para 01 de abril de 1964, ocorre a deposição do Presidente da República, João Goulart, substituído por uma sequência de cinco presidentes militares, que governariam o país, eleitos de forma indireta e autocrática, sem a participação popular, até 1985.

No período do Regime Militar, curiosamente, a Justiça Eleitoral, ao contrário do que ocorreu durante a ditadura do Estado Novo (1937 a 1945) continuou funcionando. Contudo, as eleições se restringiram, basicamente, ao Poder Legislativo. Governadores de estados e o Presidente da República eram eleitos de forma indireta, sem a participação do povo. Prefeitos das principais cidades eram nomeados, e livremente demitidos, pelos governadores de seus estados. Entre 1966 e 1979, apenas dois partidos políticos foram autorizados a funcionar: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que contava com a maioria dos apoiadores do regime, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), em cujas fileiras se encontravam os oposicionistas. Muitos foram, vale destacar, os brasileiros que tiveram seus direitos políticos cassados, ficando alijados da política institucional por muitos anos.

A partir de 1979, com a publicação da Lei da Anistia e a volta do pluripartidarismo, o Regime Militar começa a dar sinais de fraqueza. Em 1982, eleições

diretas para governadores dos estados voltam a ocorrer. Em 1984, o povo vai às ruas, em uma grande mobilização pela volta das eleições diretas para a Presidência da República. A campanha conhecida como “Diretas Já” não atinge o seu objetivo principal, de retomada das eleições presidenciais populares, mas, em 1985, ainda de forma indireta, um civil, Tancredo Neves, é eleito Presidente da República, ainda de forma indireta, dando fim ao período de ditadura e iniciando a chamada “Nova República”. Ironicamente, Tancredo falece antes de tomar posse, sendo substituído por seu vice, José Sarney, um antigo apoiador do Regime Militar, que se torna responsável por convocar uma nova Assembleia Nacional Constituinte, a qual, em 05 de outubro de 1988, promulga a mais democrática das constituições brasileiras.

No campo da democracia, a Constituição de 1988 simbolizou consideráveis avanços na sociedade brasileira. Consagrou-se a liberdade de imprensa e de expressão, o que possibilitou, nos últimos tempos, a divulgação e a reflexão sobre diversos fatos de grande importância para todos, a exemplo dos diversos escândalos de corrupção e abuso de poder, que permitiram o afastamento de diversos mandatários nas quatro esferas do federalismo (união, estados, distrito federal e municípios); o povo brasileiro atingiu um nível de participação e amadurecimento político nunca antes alcançado, com a realização de eleições livres para vereadores, prefeitos, deputados, senadores, governadores e presidentes da república, com uma maior participação popular, destacando-se, nesse ponto, o relevante papel desenvolvido pela Justiça Eleitoral.

Em 1996, a urna eletrônica passa a ser difundida nas eleições brasileiras, garantindo maior confiabilidade e lisura ao processo eleitoral, reduzindo, substancialmente, as fraudes. Do “bico-de-pena” chega-se à era da biometria, a partir da qual o eleitor passa a ser identificado, antes de votar, pela sua impressão digital.

Cerca de 150 milhões de brasileiros, a partir dos 16 anos de idade, inclusive os analfabetos, passam a formar o colégio eleitoral, restrito, nas eleições presidenciais de 1985, a apenas 686 pessoas.

A Justiça Eleitoral, paulatinamente, vem buscando cumprir o seu papel de guardião da normalidade e da legitimidade do poder de sufrágio popular. Como isto é feito? Quais são as funções da Justiça Eleitoral brasileira? Como ela se organiza? Quais são suas competências? E suas perspectivas e tendências de aprimoramento?

Nos próximos tópicos, buscar-se-á responder a estes questionamentos.

#### **4. Funções da Justiça Eleitoral brasileira.**

Como é sabido, a Idade Moderna, iniciada no século XV e encerrada com a Revolução Francesa, em 1789, marcou a ascensão política da burguesia e o conseqüente declínio do absolutismo monárquico. Assim, consagrou-se a concepção de separação do poder político, inicialmente com a doutrina da bipartição de John Locke, observada na Inglaterra após a Revolução Gloriosa de 1688, e, posteriormente, através da consolidação da doutrina da tripartição do poder, proposta por Montesquieu e vislumbrada, na atualidade, com as suas devidas adaptações.

Neste diapasão, comumente se afirma, nos dias atuais, que não existiria, efetivamente, uma divisão de poderes, mas sim uma divisão de funções do Estado (funções executiva, legislativa e judiciária), a partir da qual se conclui que os tradicionais três poderes vislumbrados por Montesquieu exercem, na prática, todas as funções políticas, sendo apenas que uma delas será considerada típica e as demais atípicas, de forma a que se efetive o sistema de pesos e contrapesos. Ao Poder Judiciário, assim, segundo a mais contemporânea doutrina, cabe, de forma típica, a função jurisdicional, e de forma atípica, as funções executiva, legislativa e fiscalizatória.

A Justiça Eleitoral, no entanto, nesta lógica afirmada do sistema de pesos e contrapesos no exercício de funções típicas e atípicas, destaca-se em relação aos demais ramos do Poder Judiciário brasileiro, uma vez que exerce, de forma muito mais efetiva, as funções administrativa e legislativa, além de dispor de uma função peculiar: a função consultiva. Além disso, a Justiça Eleitoral cumpre relevante função educacional, no sentido de buscar formar cidadãos para o exercício legítimo do sufrágio popular.

São cinco, portanto, as funções exercidas pela Justiça Eleitoral: a função jurisdicional, a função executiva (também chamada de administrativa), a função legislativa, a função consultiva e a função educacional.

A substituição aos litigantes na resolução de conflitos é, como se sabe, a principal função exercida pelo Poder Judiciário. Como não poderia deixar de ser, é a função jurisdicional, função típica da Justiça Eleitoral, ramo especializado do Poder Judiciário Federal brasileiro, verificada desde o momento do alistamento eleitoral até a diplomação dos eleitos, respectivamente a primeira e a última etapas do chamado “processo eleitoral”. Neste sentido, válido é destacar o seguinte quadro esquemático relativo às etapas do processo eleitoral, diante das quais se verifica o exercício da função jurisdicional pela Justiça Eleitoral:

### **Fases do processo eleitoral**

1. Alistamento eleitoral;
2. Convenções para a escolha de candidatos;
3. Registro de candidaturas;
4. Propaganda política;
5. Votação e apuração de votos;
6. Proclamação dos eleitos e diplomação dos eleitos.

Em famoso julgado de 1984 (Ac. 7939. Relator – José Guilherme Villela, *DJ* 17.12.1984), o TSE firmou entendimento segundo o qual a competência da Justiça Eleitoral, para todos os efeitos do processo eleitoral, exaure-se com o trânsito em julgado da diplomação. Ocorre que, com a promulgação da nova Constituição, em 1988, foi firmada a previsão do artigo 14, § 10, segundo a qual “o mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação”. Assim, conclui-se que, excepcionalmente, em casos de abuso de poder cometidos por candidatos, a competência da Justiça Eleitoral será prorrogada para período posterior à diplomação, casos em que poderão ser propostas, nas formas adequadas a serem estudadas oportunamente, a Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, o Recurso Contra a Diplomação e a Ação Rescisória Eleitoral, por exemplo.

Ainda em relação ao exercício da função jurisdicional pela Justiça Eleitoral, vale destacar que é pacífico o entendimento acerca da competência da referida justiça especializada para a execução fiscal de multa eleitoral (Conflito de Competência 1998/0040835-5. Relatora Min. Eliana Calmon. Órgão Julgador – Primeira Seção do STJ. Data de julgamento: 25.08.1999. *DJ* 08.11.1999, p. 69, RSTJ, vol. 126, p. 17), em conformidade com o disposto no artigo 367, IV do Código Eleitoral, que dispõe que “a cobrança judicial da dívida será feita por ação executiva, na forma prevista para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, correndo a ação perante os juízos eleitorais”.

Quanto ao conflito de competência entre a Justiça Eleitoral e a Justiça Comum para o processamento e julgamento de atos infracionais equiparados a delitos eleitorais praticados por menores de 18 anos, por sua vez, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do conflito de competência nº. 2003/0027202-7 (Rel. Min. Felix Fischer, *DJ* 18.08.2003, p. 150), que deve ser dada prevalência ao juízo especializado da infância e juventude, em detrimento do juízo eleitoral. Sendo o menor autor ou réu de qualquer outra

ação eleitoral, que não tenha natureza de ato infracional equiparado a delito eleitoral, será a Justiça Eleitoral, e não o juízo da infância e juventude, por sua vez, a instância competente para o processamento e julgamento da questão. É de se ressaltar que, em março de 2019, julgando agravo regimental no âmbito do inquérito 4435, o Supremo Tribunal Federal reafirmou entendimento segundo o qual a Justiça Eleitoral é competente para processar e julgar crimes comuns conexos a crimes eleitorais.

Já no que se refere à matéria *interna corporis* dos partidos políticos, a jurisprudência pacificada dos tribunais superiores é no sentido da carência de competência da Justiça Eleitoral. A competência para tais matérias, assim, será da justiça comum. Neste sentido, o STJ firmou posicionamento segundo o qual “nas causas envolvendo discussão acerca da validade da convenção partidária, a competência da Justiça Eleitoral só se caracteriza quando já iniciado o processo eleitoral” (CC 36.655/CE. Rel. Min. Peçanha Martins, *DJ* 17.12.2004, p. 391, RSTJ vol. 188 p. 139).

Por fim, vale destacar que com o advento da Resolução TSE nº. 22.610/07, que disciplinou o processo de perda de mandato por infidelidade partidária, determinou-se a competência da Justiça Eleitoral para o julgamento de tais questões, mesmo quando o ato de infidelidade vier a ser praticado após a diplomação.

Além da função jurisdicional, típica do Poder Judiciário, a Justiça Eleitoral também, de forma peculiar, realiza, com grande relevância, função executiva, na organização das eleições e consultas populares.

O exercício de função executiva, ou administrativa, pelo Estado é atribuição típica do Poder Executivo, segundo a moderna concepção do sistema de pesos e contrapesos vigente. O Poder Judiciário, neste sentido, tradicionalmente exerce a função executiva de forma atípica, residual, sendo este mais um ponto de destaque a ser dado à Justiça Eleitoral, uma vez que, neste ramo especializado do nosso Poder Judiciário, a função executiva é exercida de forma muito mais incisiva, muito além da forma atípica verificada na justiça comum ou mesmo nas justiças militar e do trabalho.

Tal fato decorre da previsão constitucional inerente à Justiça Eleitoral de instituição organizadora e administradora das eleições, dos plebiscitos e dos referendos, condição que faz da função executiva quase que uma função típica deste ramo especializado do Poder Judiciário Federal.

Desde o alistamento dos eleitores, passando pela organização dos locais de votação e pela nomeação de mesários e escrutinadores, cabe à Justiça Eleitoral preparar e administrar todo o chamado “processo eleitoral”, desempenhando, assim, função

executiva.

Dentre as atividades de natureza administrativa exercidas pela Justiça Eleitoral, destaque há de ser dado ao chamado “poder de polícia”, deferido pela Lei nº. 9.504/97, no seu artigo 41, aos juízes eleitorais, ou outros juízes de direito designados pelos tribunais regionais eleitorais, para o combate à propaganda irregular, restrito “às providências necessárias para inibir práticas ilegais, vedada a censura prévia sobre o teor dos programas a serem exibidos na televisão, no rádio ou na internet” (art. 41, § 2º, da Lei nº. 9.504/97).

Outra peculiaridade inerente à Justiça Eleitoral é o seu poder regulamentar, instituído pelo Código Eleitoral e reafirmado na Lei nº. 9.504/97, a partir do qual o legislador concedeu ao próprio Poder Judiciário, e não ao Executivo, como tradicionalmente ocorre, a prerrogativa de densificar o conteúdo das normas gerais e abstratas produzidas pelo Poder Legislativo.

Muito embora as limitações ao poder regulamentar exercido pelo Executivo, em matérias gerais, sejam razoavelmente evidenciadas pela doutrina e pela jurisprudência, no âmbito da matéria eleitoral tais limites sempre foram polemizados, a partir do questionamento, sempre presente, acerca da possibilidade ou não, de criação, pelo Tribunal Superior Eleitoral, de resoluções desvinculadas da lei, geradoras de sanções e restrições de direitos distintas daquelas previstas nas normas jurídicas produzidas pelo Poder Legislativo. Neste diapasão, assim dispunha o artigo 105 da Lei nº. 9.504/97, até o mês de setembro de 2009, quando foi publicada a Lei 12.034/09:

**Art. 105.** Até o dia 05 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral expedirá todas as instruções necessárias à execução desta lei, ouvidos previamente, em audiência pública, os delegados dos partidos participantes do pleito.

Com a nova redação do citado artigo 105, estabelecida pela Lei nº. 12.034/09, buscou o legislador esclarecer quais seriam, então, os limites do referido poder normativo da Justiça Eleitoral, encerrando a antiga polêmica. Dessa forma, dispôs o novo dispositivo legal:

**Art. 105.** Até o dia 05 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.

Como se observa, deixou claro o legislador que o poder regulamentar da Justiça Eleitoral é limitado, não podendo estabelecer restrições a direitos sem embasamento legal.

Uma das grandes curiosidades da Justiça Eleitoral brasileira é o exercício da chamada “função consultiva”.

Em regra, vige no exercício das atribuições dos órgãos constituintes do Poder Judiciário o princípio da inércia, segundo o qual tal poder só deve atuar quando provocado, exercendo, assim, a jurisdição. Assim, não cabe ao Poder Judiciário, de forma geral, responder a questões abstratas, dissociadas de uma lide, papel este a ser exercido pelos doutrinadores.

No âmbito da Justiça Eleitoral, no entanto, é possível nos depararmos com mais uma peculiaridade, prevista nos artigos 23, XII, e 30, VIII, do Código Eleitoral: a competência do Tribunal Superior Eleitoral e dos TREs para responder a consultas em tese formuladas por autoridades públicas ou partidos políticos (as consultas dirigidas ao TSE somente poderão ser feitas por autoridade pública federal e órgão nacional de partido político).

Historicamente, as consultas respondidas pela Justiça Eleitoral não tinham efeito vinculante. As alterações legislativas promovidas pela Lei 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, no entanto, modificaram este panorama. De acordo com o novo artigo 30 da referida lei, “As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas”. O parágrafo único deste mesmo artigo, por sua vez, determina que “Os instrumentos previstos no *caput* deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão”. Assim, pode-se entender que as consultas ao TSE passaram a ter efeito vinculante.

Neste sentido, o TSE decidiu pelo caráter vinculante das consultas, em 29 de maio de 2018, ao responder à Consulta nº 060023494.

Finalmente, no que se refere às funções da Justiça Eleitoral, destaque a de ser dado à sua função educacional.

Não existe democracia sem educação! A educação é um pressuposto democrático, exigível ao pleno exercício da soberania popular. É fundamental que todo Estado democrático invista na educação, a fim de possibilitar a formação de cidadãos aptos a decidir seu futuro com plena autonomia, legitimando o exercício do poder de sufrágio.

Tendo como objetivo maior a busca da normalidade e da legitimidade do exercício

do poder de sufrágio popular, é dever da Justiça Eleitoral buscar difundir a educação cívica, levando informação aos cidadãos, relativas ao funcionamento e à relevância do processo democrático.

Nos últimos anos, os tribunais regionais eleitorais brasileiros, capitaneados pelo Tribunal Superior Eleitoral, têm buscado exercer a importante função educacional, criando escolas judiciárias eleitorais, realizando cursos de capacitação para servidores e magistrados, e realizando eventos direcionados ao público em geral, voltados à formação da cidadania e ao conhecimento político por parte do povo.

Projetos como o “Eleitor do Futuro”, voltado a crianças e adolescentes, “jornadas eleitorais”, voltados a partidos políticos, candidatos e outros atores do processo eleitoral, palestras, cursos e seminários vêm sendo cada vez mais incentivados, a partir de dotações orçamentárias específicas, destinadas à Justiça Eleitoral, em uma iniciativa fundamental para o aprimoramento das instituições e da cultura democrática.

## **5. Organização e competência da Justiça Eleitoral do Brasil.**

À Justiça Eleitoral compete, dentre outras atribuições, administrar todo o processo de organização das eleições e das consultas populares (plebiscitos e referendos), bem como exercer função jurisdicional no decorrer do mesmo processo, tecnicamente iniciado com o alistamento eleitoral e encerrado com a diplomação dos eleitos.

A substituição aos litigantes na resolução de conflitos é, como se sabe, a principal função exercida pelo Poder Judiciário. Como não poderia deixar de ser, é a função jurisdicional função típica da Justiça Eleitoral, ramo especializado do Poder Judiciário Federal brasileiro, verificada desde o momento do alistamento eleitoral até a diplomação dos eleitos, respectivamente a primeira e a última etapas do chamado “processo eleitoral”.

Cabe ainda à Justiça Eleitoral a organização e administração das eleições, dos plebiscitos e dos referendos, condição que faz da função executiva quase que uma função típica deste ramo especializado do Poder Judiciário Federal. Desde o alistamento dos eleitores, passando pela organização dos locais de votação e pela nomeação de mesários e escrutinadores, cabe à Justiça Eleitoral preparar e administrar todo o chamado “processo eleitoral”, desempenhando, assim, função executiva.



A Justiça Eleitoral integra o Poder Judiciário da União, tendo como maior peculiaridade, na sua organização, a inexistência de quadro próprio de magistrados. Os juízes dos tribunais eleitorais (inclusive os ministros do TSE), salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos (se não forem consecutivos, podem ser mais de dois), sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria.

Previsto como órgão de cúpula da Justiça Eleitoral pela Constituição Federal de 1988, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sediado na capital federal, compor-se-á, no mínimo, por sete membros, de acordo com o caput do artigo 119 da Carta Magna. Lei complementar de iniciativa do TSE, contudo, poderá, aumentar o número de membros do TSE, conforme previsão do artigo 121 da Constituição (atualmente, o Código Eleitoral, recepcionado com status de Lei Complementar pela Constituição de 1988, dispõe sobre a organização e a competência do TSE e demais órgãos da Justiça Eleitoral, naquilo que é compatível com o texto constitucional). De acordo com o referido artigo 119 da CF/88, os sete membros do TSE serão escolhidos mediante eleição, pelo voto secreto: três deles dentre ministros do Supremo Tribunal Federal, dois dentre ministros do Superior Tribunal de Justiça, além de dois advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados a partir de uma lista sêxtupla elaborada pelo STF e nomeados pelo presidente da república. Na prática, entretanto, são elaboradas pelo STF, para cada vaga de advogados, listas tríplexes de causídicos, das quais é nomeado um advogado, pelo Presidente da República.

A competência do TSE, por sua vez, está prevista nos artigos 22 e 23 do Código Eleitoral. Dentre as principais competências do citado órgão da Justiça Eleitoral podemos destacar o processamento e julgamento originário dos registros e cassação de registros de partidos políticos; os conflitos de jurisdição entre Tribunais regionais eleitorais e juízes eleitorais de diferentes estados, os crimes eleitorais e os comuns conexos cometidos por seus próprios juízes e membros dos tribunais regionais eleitorais, a ação rescisória em casos de inelegibilidade, além do habeas corpus e do mandado de segurança, em matéria eleitoral, relativos a atos do presidente da república, dos ministros de estado e dos tribunais regionais eleitorais, além do habeas corpus quando houver perigo de se consumir a violência antes que o juiz competente possa prover sobre a impetração.

De acordo com o artigo 120 da Constituição Federal, haverá um Tribunal Regional Eleitoral na capital de cada estado e no Distrito Federal, composto, também por sete membros, eleitos pelo voto secreto.

Compõem os tribunais regionais eleitorais dois juízes dentre desembargadores do Tribunal de Justiça estadual; dois juízes de direito, também escolhidos pelo Tribunal de Justiça do estado; um juiz federal, escolhido pelo Tribunal Regional Federal (TRF) respectivo (caso a capital sede do TRE seja também sede de TRF, ao invés de um juiz federal comporá o Tribunal Regional Eleitoral um desembargador federal oriundo do TRF respectivo); além de dois advogados, de notável saber jurídico e idoneidade moral, nomeados pelo Presidente da República a partir de lista de seis nomes elaborada pelo Tribunal de Justiça estadual (neste caso, valem os mesmos comentários relativos aos advogados que compõem o TSE).

No primeiro grau, a Justiça Eleitoral é dividida, geograficamente, em zonas eleitorais, na qual atua um juiz eleitoral. Atualmente, a Resolução TSE nº. 21.009, de 05 de março de 2002, é o instrumento normativo que estabelece as regras referentes ao exercício da jurisdição eleitoral em primeiro grau, em complemento ao Código Eleitoral. Assim, de acordo com a citada resolução, 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. Quando, no entanto, só existir um juiz de direito atuando na zona geográfica correspondente a uma zona eleitoral, este será designado juiz eleitoral, por tempo indeterminado.

Quanto à competência dos juízes eleitorais, a mesma é prevista no artigo 35 do Código Eleitoral. Dentre as principais competências, podemos destacar o processamento e julgamento dos crimes eleitorais e dos comuns que lhe forem conexos e a decisão sobre habeas corpus e mandado de segurança, desde que tal competência não seja atribuída privativamente a instância superior; o alistamento e a expedição dos títulos eleitorais, bem como a concessão de transferências de eleitores; a divisão da zona eleitoral em seções eleitorais e a designação dos seus locais de instalação; a nomeação de mesários; o fornecimento de justificativas de ausência nas eleições, àqueles que não comparecerem à votação; e o exercício do poder de polícia previsto no artigo 41 da Lei nº. 9.504/97.

No âmbito do direito eleitoral também atua o Ministério Público, em todas as fases e instâncias do processo eleitoral, com legitimação para propor, perante o juízo competente, as ações para declarar ou decretar a nulidade de negócios jurídicos ou atos

da administração pública, infringentes de vedações legais destinadas a proteger a normalidade e a legitimidade das eleições, contra a influência do poder econômico ou o abuso do poder político ou administrativo.

## **6. Notas conclusivas: críticas e perspectivas para a Justiça Eleitoral brasileira.**

Surgida em 1932, extinta em 1937, restabelecida em 1946, reduzida em sua relevância em 1964, revalorizada, na década de 1980, prestigiada pela Constituição de 1988, modernizada, na década de 1990, criticada, ameaçada e, ao mesmo tempo, cada vez mais avançada e profissionalizada, no século XXI, a Justiça Eleitoral brasileira vem, nos últimos anos, buscando aprimorar suas atividades, expandindo seu quadro de servidores, estreitando laços com órgãos públicos de controle, tornando-se mais eficaz no combate à corrupção e ao abuso de poder nas eleições, comunicando-se melhor com a sociedade, expandindo sua atuação educacional, e investindo em tecnologia, com o desenvolvimento da urna eletrônica e, mais recentemente, do cadastro de identificação biométrica dos eleitores.

Críticas ainda são constantes em face da Justiça Eleitoral: a quem ainda critique a instabilidade das suas decisões, apontando a inexistência de um quadro próprio de magistrados como um grande problema. De fato, a complexidade cada vez maior das atividades da Justiça Eleitoral já reclama um maior investimento na sua estrutura, que passa por uma maior especialização do seu quadro de magistrados e de servidores.

Nos últimos anos, concursos públicos possibilitaram a contratação de servidores efetivos para a Justiça Eleitoral, melhorando, consideravelmente, a qualidade dos serviços prestados.

O estabelecimento de um quadro permanente de magistrados, especializados na matéria eleitoral, poderia ser um próximo passo relevante para o aprimoramento da chamada “justiça da democracia”.

O investimento em tecnologia é outro grande desafio. A democracia maximalista, tal qual a proposta pela Constituição de 1988, não se resume às eleições. É necessário um investimento maior em novas formas de participação política, em período não eleitoral.

Além da possibilidade de realização de eleições, plebiscitos e referendos, a Constituição de 1988 faz menção à iniciativa popular de lei como instituto da democracia semidireta, vigente no país.

Conforme o texto constitucional, a iniciativa popular de lei federal poderá ocorrer através da manifestação de, no mínimo, 1% (um por cento) do eleitoral nacional, oriundas tais manifestações de eleitores de pelo menos um terço dos estados brasileiros, cada um contando com um montante mínimo de assinaturas equivalente a 0,3% do eleitorado local. Não há previsão, vale destacar, para iniciativa popular de emenda constitucional, como se afere a partir da leitura do artigo 60 da Constituição que, ao tratar dos limites do chamado poder constituinte derivado não elencou a hipótese de apresentação de proposta de emenda à constituição por cidadãos comuns.

Ainda de acordo com a Constituição de 1988, nos municípios também será possível a apresentação de projetos de lei, desde que subscritos por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado local, enquanto que nos estados-membros o regramento da iniciativa popular dependerá da legislação estadual.

Na história legislativa brasileira, poucos foram os projetos de iniciativa popular de lei apresentados e aprovados no Congresso Nacional. O primeiro deles, datado de 1992, pretendeu criar o Fundo Nacional de Moradia Popular. Apesar de alguns percalços, decorrentes das dificuldades encontradas no processo de comprovação da veracidade das assinaturas, o projeto foi admitido e aprovado no Congresso Nacional, transformando-se, em 16 de junho de 2005, na Lei nº. 11.124/05, a qual, então, criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS.

Posteriormente, outro projeto de iniciativa popular teve grande repercussão social, tendo como objeto a inclusão do crime de homicídio qualificado no rol dos crimes hediondos. Tal projeto, motivado pelo bárbaro assassinato da atriz da Rede Globo, Daniela Perez, ocorrido em dezembro de 1992, com autoria do seu colega de trabalho na novela “De Corpo e Alma”, o também ator Guilherme de Pádua, teve forte apoio da mídia e da classe artística, alcançando rápida tramitação e aprovação, tendo se transformado na lei nº. 8.930/94.

Em 1999, por sua vez, em projeto capitaneado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), foi promulgada, após iniciativa popular, a lei nº. 9.840/99, a qual buscou combater a corrupção eleitoral, a partir da instituição do artigo 41-A na Lei das Eleições (Lei 9.504/97), que passou a dispor sobre a chamada “captação ilícita de

sufrágio”, importante inovação legislativa no âmbito do direito eleitoral, com forte repercussão na busca da concretização da legitimidade democrática do exercício do sufrágio.

Já em 2010, após forte mobilização de uma série de movimentos sociais, a exemplo do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, e contando, novamente, com o apoio da CNBB, mais um projeto de iniciativa popular foi aprovado, estabelecendo novas regras acerca das inelegibilidades. Tal lei, conhecida como “Lei da Ficha Limpa” (Lei Complementar nº. 135/2010) pode ser considerada um marco histórico fundamental na busca da consolidação do instituto da iniciativa popular de lei no Brasil.

Criticando a ineficácia dos atuais meios de incentivo à formalização de projetos de iniciativa popular de lei, Eduardo Magrani<sup>11</sup> defende a legitimação do recolhimento de assinaturas digitais, de forma a valorizar o peticionamento on-line deste tipo de proposta, desburocratizando este importante instituto da democracia participativa. Aos críticos que vislumbram a possibilidade do incremento de fraudes neste sistema eletrônico, Magrani responde que tal risco não é distinto no modelo tradicional de colheita de assinaturas, e que o uso de tecnologias já testadas, a exemplo do uso de senhas, biometria, criptografia e certificados digitais, podem contribuir decisivamente para a redução, e não para o aumento, de tal vulnerabilidade.

J.J. Gomes Canotilho<sup>12</sup>, comentando sobre as possibilidades de realização da “democracia eletrônica”, acredita que a introdução de novos métodos de expressão da vontade popular, por si só, não trazem problemas, desde que “assegurados os princípios constitucionais estruturantes do sufrágio e respectivo procedimento”, a exemplo da universalidade e da igualdade, sendo requisito para o uso dessas novas tecnologias, portanto, na ótica do constitucionalista português, a democratização do seu acesso.

Seguindo as lógicas de pensamento de Canotilho e de Eduardo Magrani, citadas, é possível vislumbrar uma forma alternativa de uso da tecnologia como instrumento de incentivo à iniciativa popular de lei: a utilização dos dados biométricos dos eleitores no processo de recolhimento das assinaturas necessárias à apresentação de projetos originados da manifestação direta do povo o processo legislativo.

---

<sup>11</sup> Eduardo Magrani, Novos rumos da participação política por meios eletrônicos. In: FALCÃO, Joaquim (org.). *Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. 1. ed. p. 60-61, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

<sup>12</sup> J.J. Gomes Canotilho. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. p. 1419, Lisboa: Almedina, 2003.

Maurício de Souza Sampaio<sup>13</sup>, em dissertação de mestrado apresentada no ano de 2003, apontava, àquela época, alguns problemas práticos que colaborariam para a pouca efetividade do instituto da iniciativa popular legislativa: como recolher as assinaturas? Como controlar a autenticidade das mesmas? Como fiscalizar o processo de recolhimento destas manifestações?

Dezessete anos depois, encontra-se em pleno processamento o projeto da Justiça Eleitoral de identificação biométrica de todos os eleitores brasileiros, previsto para ser concluído até o ano de 2022. Tal projeto, cujo objetivo mais difundido refere-se à busca de uma maior segurança nas eleições, com a redução da possibilidade de fraudes decorrentes de votações realizadas por eleitores em lugar de outros eleitores ausentes, pode servir, com grande possibilidade de sucesso, à difusão de uma cultura de iniciativa legislativa popular, uma vez que, ao contrário do que ocorre em eleições, plebiscitos e referendos, não há necessidade de sigilo na manifestação do eleitor que deseja subscrever projeto de lei.

Com a biometria, será possível, com precisão e segurança, que eleitores de todo o país possam apoiar, através do uso da impressão digital, instrumento de identificação muito mais confiável do que a firma, projetos de iniciativa popular de lei, afastando a necessidade de conferência de assinaturas pela Justiça Eleitoral, como ocorre hoje em dia, com autenticidade, uma vez que a impressão digital é personalíssima, e também com grande celeridade, uma vez que aplicativos de celulares podem ser desenvolvidos para o cumprimento da finalidade de participação legislativa popular (vale destacar que já existe tecnologia de identificação biométrica através de aplicativos para smartphones, a qual poderá ser utilizada para a finalidade de identificação de eleitores, visando à colheita de assinaturas para projetos de iniciativa popular de lei). Resolvem-se, assim, os três principais problemas apontados por Maurício de Souza Sampaio, em 2003, como inibidores da iniciativa legislativa popular: o recolhimento das assinaturas, a garantia da autenticidade das manifestações e a fiscalização do processo de recolhimento das manifestações dos eleitores.

Em junho de 2018, o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, em projeto desenvolvido por três servidores, apresentou, em reunião nacional com os corregedores regionais eleitorais de todo o país, o projeto “Ágora”, consistente na criação de aplicativo para celulares habilitado à verificação biométrica de eleitores que desejem

---

<sup>13</sup> Maurício de Souza Sampaio, *Representação política e institutos de participação direta*. 1. ed. p. 153, Pirassununga-SP: Lawbook, 2009.

apoiar a criação de partidos políticos ou de projetos de iniciativa popular de lei, com conexão com o cadastro nacional biométrico de eleitores, administrado pelo TSE. Até setembro de 2024, o projeto continuava em tramitação do Tribunal Superior Eleitoral, sem previsão de implantação.

Ao contrário do que alguns defendem, a Justiça Eleitoral brasileira não deve ser extinta. Ao contrário, deve ser fortalecida, incentivada. Investimentos em tecnologia e em pessoal são fundamentais para que a Justiça Eleitoral do Brasil consiga, cada vez mais, atingir seu grande objetivo, de busca da garantia da normalidade e legitimidade do sufrágio popular. O desafio é grande, mas vem sendo, apesar de todos os percalços, vencido com louvor, nos últimos anos.

## 7. Referências.

BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Eleitoral**. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

\_\_\_\_\_. **O sistema político na história constitucional brasileira: retrospectivas e perspectivas**. Salvador: JusPodivm, 2018.

\_\_\_\_\_. **Temas de Ciência Política**. Salvador: JusPodivm, 2015.

BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito Público e Análise da Constituição do Império**, Rio de Janeiro: Serviço de Documentação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1958).

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Lisboa: Almedina, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha; MEDAUAR, Odete. O aperfeiçoamento da legislação eleitoral brasileira. FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS, **Estudos nacionais: as eleições de 1978**, v. 01, p. 81-95, Brasília: Fundação Milton Campos, 1979.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. As eleições de 1978: renasce a importância do voto? FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS, **Estudos nacionais: as eleições de 1978**, v. 01, p. 43-58, Brasília: Fundação Milton Campos, 1979.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed., São Paulo: Saraiva, 2003.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**. Vol. 1 (teoria geral), 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1968.

\_\_\_\_\_. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1980.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MAGRANI, Eduardo. Novos rumos da participação política por meios eletrônicos. In: FALCÃO, Joaquim (org.). **Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate**. 1. ed. p. 60-61, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

NETO, Casimiro. **A Construção da Democracia**, p. 595, Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. 1. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

\_\_\_\_\_. **História do voto no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

PORTO, Walter Costa. **O Voto no Brasil, da Colônia à 6ª República**. 2. ed., revista, Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 4. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1996.

SAMPAIO, Maurício de Souza. *Representação política e institutos de participação direta*. 1. ed. p. 153, Pirassununga-SP: Lawbook, 2009.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. O Poder Legislativo no Brasil. Fundação Milton Campos, **Política**, Brasília, n. 5, p. 3-16, jul./set., 1977.

\_\_\_\_\_. O processo eleitoral e suas distorções. FUNDAÇÃO MILTON CAMPOS, **Estudos nacionais: as eleições de 1978**, v. 01, p. 73-80, Brasília – DF: Fundação Milton Campos, 1979.