

As funções da Justiça Eleitoral

Rafael Antônio Costa

Analista Judiciário do TRE-PR. Chefe do Cartório da 167ª ZE/PR. Especialista em Direito Eleitoral. Professor da Faculdade de Telêmaco Borba – FATEB.

Resumo: A identificação e análise das múltiplas funções da Justiça Eleitoral sob uma perspectiva interdisciplinar são os objetivos do presente trabalho. Para tanto, serão abordados a teoria da separação dos poderes (Montesquieu), a classificação das funções estatais segundo o critério material (Alessi), bem como os recentes estudos da Ciência Política sobre governança eleitoral. No final, serão analisados os aspectos mais relevantes das funções dessa justiça especializada.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral. Funções. Separação dos poderes. Governança eleitoral.

Sumário: 1 Introdução – 2 A teoria da separação dos poderes – 3 A diferenciação entre poder e função – 4 As funções da Justiça Eleitoral – 5 Conclusão – Referências

1 Introdução

A Justiça Eleitoral apresenta peculiaridades que a diferenciam dos demais ramos do Poder Judiciário, dentre as quais se destaca a multiplicidade de suas atribuições e competências. O presente estudo propõe uma abordagem interdisciplinar das funções da Justiça Eleitoral, sob a perspectiva não só do Direito Eleitoral e da Ciência Política como também do Direito Constitucional, do Direito Administrativo e do Direito Processual.

Nesse norte, serão analisadas as diferentes funções estatais a partir da teoria da separação dos poderes, que se desenvolveu no contexto da superação do Estado Absolutista, até sua configuração contemporânea. Em seguida, serão estudadas as funções da Justiça Eleitoral, à luz dos recentes estudos da Ciência Política sobre governança eleitoral. Por fim, serão analisados os principais aspectos das funções normativa, administrativa e jurisdicional dessa justiça especializada, fomentando o diálogo entre o Direito Eleitoral e o Direito Constitucional, o Direito Administrativo e o Direito Processual, sem a pretensão, contudo, de esgotar o tema.

A Justiça Eleitoral é um ramo especializado do Poder Judiciário da União, prevista nos artigos 118 a 121 da Constituição Federal de 1988. Nos termos do *caput* do art. 121 da Constituição Federal, cabe à lei complementar dispor sobre a organização e competência dos órgãos da Justiça Eleitoral. Como ainda não foi editada a referida lei complementar, a matéria relativa à organização e funcionamento dos tribunais

eleitorais disciplinada nos artigos 12 a 41 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), naquilo que o texto constitucional não dispôs em sentido diverso, foi recepcionada com força de lei complementar pela vigente Constituição (TSE, REspe nº 12641, de 29.02.1996).

A leitura dos artigos 12 a 44 do Código Eleitoral revela o exercício de funções normativas, administrativas e jurisdicionais pelos órgãos dessa justiça especializada.¹ Antes, porém, de se examinar as atribuições da Justiça Eleitoral, convém analisar a teoria da separação dos poderes e a classificação das funções estatais.

2 A teoria da separação dos poderes

A teoria da “separação dos poderes”, desenvolvida por pensadores clássicos como John Locke e o Barão de Montesquieu no contexto histórico da superação do Estado Absolutista (séculos XVII e XVIII), propõe uma técnica de limitação do poder estatal, por meio da distribuição das funções estatais entre órgãos distintos, de modo a evitar os abusos decorrentes do despotismo, com o objetivo de promover a liberdade do indivíduo.² É preciso observar, contudo, que, enquanto Locke propôs uma separação dual entre os Poderes Legislativo – de um lado – e o Executivo-Federativo – de outro, Montesquieu jamais sugeriu uma separação rigorosa,³ mas o equilíbrio entre os três poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário (GRAU, 2005, p. 225-235).

A leitura atenta da obra fundamental de Montesquieu, *O espírito das leis*, demonstra que o pensador identifica três poderes estatais:⁴ i) o *poder legislativo*, de criar leis e corrigir ou anular aquelas que foram feitas; ii) o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, ou apenas *poder executivo*, de fazer a paz ou a guerra, enviar ou receber embaixadas, e prevenir invasões; e iii) o poder executivo das coisas que dependem do direito civil, ou simplesmente *poder de julgar* as quere-

¹ Alguns autores identificam, ainda, uma quarta função: a função consultiva, que estaria prevista nos artigos 23, inciso XII, e 30, inciso VIII, do Código Eleitoral (GOMES, 2015a, p. 72-73). Com a devida vênia, não reconhecemos a competência dos tribunais eleitorais para responder consultas como uma quarta função estatal, mas como uma atribuição decorrente da função administrativa.

² Não ignoramos que foi Aristóteles, em *A Política*, o primeiro a identificar três diferentes funções estatais, as quais deveriam ser adequadamente acomodadas pelo legislador para o bom desempenho do governo (ARISTOTLE, 1999, p. 100).

³ Segundo Canotilho (1993, p. 260), “(...) a teoria da separação de poderes engendrou um mito. Consistiria este mito na atribuição a Montesquieu de um modelo teórico reconduzível à teoria dos três poderes rigorosamente separados (...)”. Todavia, prossegue o mestre português, “esta teoria nunca existiu em Montesquieu (...)”. Mais do que separação, do que verdadeiramente se tratava era de combinação de poderes: os juízes eram apenas ‘a boca que pronunciava as palavras da lei’; o poder executivo e legislativo distribuíam-se por três potências: o rei, a câmara alta e a câmara baixa, ou seja, a realeza, a nobreza e o povo (burguesia). O verdadeiro problema político era o de combinar estas três potências e desta combinação poderíamos deduzir qual a classe social e política favorecida”.

⁴ A expressão poder estatal aqui é tomada em seu sentido material, significando a capacitação para realizar efetivamente ou impor a realização dos fins do Estado, enquanto ordem juridicamente organizada (GRAU, 2005, p. 236).

las entre os particulares e castigar crimes (MONTESQUIEU, 1996, p. 167-168). Em seguida, Montesquieu discorre sobre os perigos da concentração desses poderes ou funções estatais nas mãos da mesma pessoa ou do mesmo órgão colegiado, que se revelaria tirânico, opressivo e despótico (1996, p. 168). Em nenhum momento, contudo, o autor propõe a separação rigorosa dessas três funções em órgãos distintos, pelo contrário: “Se o poder executivo não tiver o direito de limitar as iniciativas do corpo legislativo, este será despótico, pois, como ele poderá outorgar-se todo poder que puder imaginar, anulará os outros poderes” (MONTESQUIEU, 1996, p.173-174). Além disso, defende Montesquieu que os nobres não sejam julgados pelos tribunais ordinários da nação, mas pela casa legislativa composta de nobres (1996, p. 174-175).

Cumprido ressaltar, ainda, que Montesquieu não considera o poder de julgar um poder propriamente dito, reputando-o “invisível e nulo” (1996, p. 169), de modo que os juizes da nação seriam apenas “a boca que pronuncia as palavras da lei” (1996, p. 175). Essa desimportância atribuída por Montesquieu ao poder de julgar, afirma Eros Grau (2005, p. 235), decorre da circunstância de que, à época, o Judiciário era efetivamente menor.

Entretanto, à medida que o Estado assumiu novos contornos, as funções estatais também se transformaram,⁵ de modo que a separação dos poderes, na sua forma clássica, encontra-se superada, sendo correto falarmos em independência e harmonia entre os Poderes, ou mesmo em exercício preponderante de certas funções por determinados órgãos do poder público estatal (STRECK; BOLZAN DE MORAIS, 2006, p. 179-182).

3 A diferenciação entre poder e função

Convém, neste ponto, estabelecer a diferenciação entre *poder* e *função*. Em sentido material, a expressão *poder estatal* significa a capacitação para realizar efetivamente ou impor a realização dos fins do Estado enquanto ordem juridicamente organizada (GRAU, 2005, p. 236). Por outro lado, a expressão *poder* também é largamente utilizada em seu aspecto subjetivo, designando os órgãos incumbidos das funções estatais: os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (GRAU, 2005, p. 236-237).

⁵ Segundo Streck e Bolzan de Moraes (2006, p. 179), “com os primeiros sinais do intervencionismo estatal, próprios do Estado Social (Contemporâneo), já ocorreram sensíveis alterações na esfera das relações entre os Poderes do Estado, mediante o deslocamento da esfera de tensão do Poder Legislativo para o Poder Executivo. Já no Estado Democrático de Direito, próprio do constitucionalismo do pós-guerra, tem-se nitidamente o deslocamento dessa esfera de tensão, passando do Poder Executivo e do Poder Legislativo para o Poder Judiciário, mormente nos países com Constituições dirigentes, onde os Tribunais Constitucionais proporcionam aquilo que muitos autores chamam de ‘judicialização da política’”.

O poder estatal compreende o exercício de diversas funções. É comum se adotar o *critério orgânico* ou *institucional* para se classificar as funções estatais, levando em conta a autoridade que as exercem. Assim teremos as funções *legislativa*, *executiva* e *jurisdicional*, exercidas, respectivamente pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (GRAU, 2005, p. 236). Todavia, se abandonarmos o critério tradicional de classificação, tomando o termo *função estatal*, em seu *sentido material*, como expressão do poder estatal, enquanto preordenado às finalidades de interesse coletivo e objeto de um dever jurídico, teremos uma diversa taxionomia, na preciosa lição de Renato Alessi (1978 *apud* GRAU, 2005, p. 237-238): i) *função normativa*,⁶ de produção de normas jurídicas (textos normativos); ii) *função administrativa*, de execução das normas jurídicas; e iii) *função jurisdicional*, de aplicação das normas jurídicas.

4 As funções da Justiça Eleitoral

Em relação à Justiça Eleitoral, a análise dos artigos 12 a 44 do Código Eleitoral revela que são atribuídas competências decorrentes da *função normativa*⁷ (CE, art. 23, inciso I, e art. 30, inciso I), da *função administrativa* (CE, art. 23, incisos II, III, IV, VIII, XIV, XVI e XVIII, art. 30, incisos II, III, IX, XII, XIV, XV, XVI, XVII e XVIII, e art. 35, incisos I, IV, V, VI, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII e XIX) e da *função jurisdicional* (CE, artigos 22, 29 e 35, incisos II, III e VIII) aos órgãos dessa justiça especializada. Alguns autores identificam, ainda, uma quarta função: a *função consultiva*, que estaria prevista nos artigos 23, inciso XII, e 30, inciso VIII do Código Eleitoral (GOMES, 2015a, p. 72-73). Todavia, com a devida vênia, não reconhecemos a competência dos tribunais eleitorais para responder consultas como uma quarta função estatal, mas uma atribuição decorrente da *função administrativa*, devendo ser estudada dentre os demais procedimentos administrativos eleitorais.⁸

⁶ Ressalte-se que a diferenciação entre os critérios subjetivo e material de classificação das funções estatais não se restringe a um problema terminológico. Por um lado, *função legislativa*, no critério subjetivo, é a atribuição exercida pelo Poder Legislativo de emanar leis em sentido formal, ainda que desprovidas de conteúdo normativo. Já a *função normativa*, no critério material, é a capacidade de produzir estatuições primárias, compreendendo as funções *legislativa*, *regulamentar* e *regimental* (GRAU, 2005, p. 240-244). Cumpre observar que Eros Grau (2005, p. 244-254) admite a existência de regulamentos *autônomos* ou *independentes* no Brasil, ao contrário da doutrina majoritária (DI PIETRO, 2013, p. 91-95 e BANDEIRA DE MELLO, 2007, p. 223-354).

⁷ A doutrina eleitoral tradicionalmente identifica, pela leitura dos artigos 1º, parágrafo único, e 23, inciso IX, do Código Eleitoral, o exercício da *função normativa* pelo Tribunal Superior Eleitoral (GOMES, 2015a, p. 71-72). Não comungamos desse entendimento como será demonstrado no item 4.1.

⁸ Segundo o STF, a resposta do TSE à consulta eleitoral não tem natureza jurisdicional nem efeito vinculante (STF, MS 26.604, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 4.10.2007, Plenário, DJE de 3.10.2008). Desse modo, o procedimento administrativo de consulta eleitoral resulta na edição de um mero *ato de opinião*, vez que não produz efeitos jurídicos (DI PIETRO, 2013, p. 204-205). Além disso, o procedimento administrativo de consulta não é nenhuma exclusividade da Justiça Eleitoral, vez que o Decreto nº 70.235/72 (artigos 46-58) e, mais recentemente, a Lei nº 9.430/96 (artigos 48-50) estabelecem o procedimento para consulta sobre a legislação tributária federal. Ao contrário do que ocorre na consulta eleitoral, a resposta do Fisco à consulta tributária tem força vinculante à administração, se favorável ao contribuinte (SZKLAROWSKY, 1994, p. 28).

A doutrina tradicionalmente atribui essa multiplicidade de funções da Justiça Eleitoral ao *sistema de controle* do processo eleitoral adotado no Brasil. Nesse sentido, ensina Rosah Russomano (1981, p. 133-140), haveria três grandes sistemas de controle do processo eleitoral: i) *parlamentar* ou *político*; ii) *semiparlamentar* ou *eclético*; e iii) *judiciário*. Segundo a professora Russomano, no Brasil, vivenciamos o sistema parlamentar até a promulgação do Código Eleitoral de 1932, quando adotamos o sistema judiciário.

Ocorre que esse critério não parece suficiente para explicar a diversidade de funções exercidas pela Justiça Eleitoral. O controle do processo eleitoral é apenas uma das atribuições desse ramo especializado do Judiciário, que, diretamente, organiza, administra e executa os atos materiais necessários para a realização das eleições.

Estudos mais recentes na seara da Ciência Política abordam a temática da governança eleitoral,⁹ conceituada como o conjunto de regras e instituições que definem a competição político-eleitoral (MARCHETTI, 2008, p. 22). De acordo com Mozaffar e Schedler (2002, p. 7), a governança eleitoral consiste em uma gama de atividades que criam e conservam a estrutura institucional na qual as eleições e a competição eleitoral se realizam. Segundo os autores, a governança eleitoral opera em três diferentes níveis: i) normatização eleitoral (*rule making*), que seria a definição das normas que devem reger o processo eleitoral; ii) administração das eleições (*rule application*), com a organização e gerenciamento do processo eleitoral; e iii) jurisdição eleitoral (*rule adjudication*), com o processamento e resolução dos litígios envolvendo as eleições (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002, p. 7).¹⁰

Em geral, esses três níveis da governança eleitoral, identificados por Mozaffar e Schedler, não são exercidos pelo mesmo órgão. No Brasil, a normatização eleitoral (*rule making*) é de competência exclusiva da União (CF, art. 22, I), exercida pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República (CF, art. 48, *caput*). Entretanto, assevera Marchetti (2008, p. 24), boa parte da governança eleitoral fica sob a responsabilidade de um órgão específico – denominado Organismo Eleitoral

⁹ Foi nos Estados Unidos, após a polêmica envolvendo as eleições presidenciais de 2000, que surgiram os primeiros estudos sobre a governança eleitoral, publicados em uma edição especial da *International Political Science Review* de 2002 (MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002). No Brasil, o debate acerca da governança eleitoral é inaugurado com a tese de doutorado de Vitor Emanuel Marchetti Ferraz Junior, apresentada em 2008 na PUC-SP, na qual o autor analisa o impacto das decisões do STF e do TSE nas regras da competição político-partidária (MARCHETTI, 2008). Mais recentemente, em 2014, a Fundação Konrad Adenauer no Brasil publicou uma edição da Série Cadernos Adenauer totalmente dedicada à Justiça Eleitoral (v. XV, n. 1), na qual diversos artigos abrangem o tema governança eleitoral.

¹⁰ Cumpre observar que traduzimos livremente a denominação dos níveis da governança eleitoral identificados por Mozaffar e Schedler, a fim de compatibilizar sua terminologia com a classificação das funções estatais anteriormente delineada. Assim, *normatização eleitoral*, *administração das eleições* e *jurisdição eleitoral* corresponderiam, *mutatis mutandis*, às funções *normativa*, *administrativa* e *jurisdicional*, segundo o critério material de classificação das funções estatais. De forma diversa, Marchetti (2008, p. 23) traduz os níveis de governança eleitoral identificados por Mozaffar e Schedler como “formulação das regras” (*rule making*), “aplicação das regras” (*rule application*) e “adjucação das regras” (*rule adjudication*).

(*Electoral Management Board*) – que trata, essencialmente, da administração das eleições (*rule application*) e da jurisdição eleitoral (*rule adjudication*).

Segundo o *International Institute of Democracy and Electoral Assistance* (IDEA, 2014, p. 5), Organismo Eleitoral (*Electoral Management Board*) é uma organização ou órgão com a atribuição exclusiva de gerenciar algum ou todos os elementos essenciais para a condução de eleições e instrumentos da democracia direta, como plebiscitos e referendos. Em estudo realizado em 217 países em 2014, o IDEA (2014, p. 6-11) identificou três modelos de governança eleitoral (*electoral management models*): i) *independente* (*independent model*), quando o processo eleitoral é organizado e gerenciado por um Organismo Eleitoral institucionalmente independente e não vinculado ao Poder Executivo, adotado em 63% dos países estudados, como Brasil, Chile, Uruguai, México e Canadá; ii) *governamental* (*governmental model*), no qual o Organismo Eleitoral é vinculado a um órgão do Poder Executivo de nível nacional e/ou por autoridades locais, adotado em 23% dos países analisados, como Alemanha, Itália, Reino Unido e Estados Unidos; e iii) *misto* (*mixed model*), em que a organização do processo eleitoral envolve dois Organismos Eleitorais com funções distintas, sendo um deles independente (com atribuição de fiscalizar o processo eleitoral) e outro governamental (encarregado de implementar as eleições), adotado em 12% dos países estudados, como França, Espanha, Portugal e Argentina.

O Brasil, segundo Vitor Marchetti (2008, p. 37-39), adotou o modelo independente de governança eleitoral a partir da instituição da Justiça Eleitoral, pelo Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076, de 24.2.1932), produto da Revolução de 1930,¹¹ e, posteriormente, pela Constituição de 1934. O funcionamento da Justiça Eleitoral foi interrompido em 1937, pelo Estado Novo, para depois ser restabelecido pelo Decreto nº 7.586, de 28.5.1945, e pela Constituição de 1946, permanecendo como instituição central da organização eleitoral até os dias de hoje.

Portanto, o exercício de funções administrativas pelos órgãos da Justiça Eleitoral, em medida maior do que os outros órgãos do Poder Judiciário, se deve ao modelo independente de governança eleitoral adotado no Brasil, onde um único Organismo Eleitoral¹² é responsável pela administração das eleições (*rule application*) e da jurisdição eleitoral (*rule adjudication*). Além disso, para os autores que, da leitura do art.

¹¹ Segundo a professora Maria Tereza Aina Sadek, “no Brasil a criação da Justiça Eleitoral, em 1932, atendeu a demandas por eleições livres, limpas e confiáveis. A instituição de um órgão neutro, equidistante das forças político-partidárias, com jurisdição sobre eleitores, candidatos e eleitos, foi a solução então encontrada. Sua atuação vai desde a inscrição de eleitores e candidatos até a proclamação de resultados e a revogação de mandatos. É possível dizer que desde os anos trinta do século XX a Justiça Eleitoral tem se constituído em um ator político relevante e desempenhado um papel crucial no cenário político” (2014, p. 8).

¹² No Brasil, o que o IDEA (2014) e Marchetti (2008) designam como Organismo Eleitoral (*Electoral Management Board*) corresponde à Justiça Eleitoral, bem como os órgãos que a compõem: o Tribunal Superior Eleitoral; os Tribunais Regionais Eleitorais (um na capital de cada Estado e no Distrito Federal); os Juizes Eleitorais; e as Juntas Eleitorais (CF, art. 118).

23, inciso IX, do Código Eleitoral, identificam o exercício da função normativa pelo Tribunal Superior Eleitoral, a Justiça Eleitoral também seria responsável por parcela da normatização eleitoral (*rule making*).

Feitas essas considerações, passamos a analisar cada uma das funções da Justiça Eleitoral.

4.1 Função normativa

Entende-se como *função normativa*, segundo o critério material de classificação das funções estatais anteriormente delineado, a de emanar normas jurídicas (textos normativos), isto é, estatuições primárias, abstratas, genéricas e inovadoras (GRAU, 2005, p. 236-244).

No Poder Judiciário, a função normativa tradicionalmente se expressa por meio da *função regimental*, decorrente da independência e autonomia do Judiciário.¹³ Em relação à Justiça Eleitoral, a função regimental está prevista nos artigos 23, I, e 30, I, ambos do Código Eleitoral, que dispõe competir ao TSE e aos TREs, respectivamente, a elaboração de seus Regimentos Internos.

O campo de regulamentação dos regimentos internos dos tribunais, todavia, foi bastante limitado com o advento da Constituição de 1988 que estabelece em seu art. 96, inciso I, a competência dos tribunais para “elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos”.

Desse modo, os regimentos internos dos tribunais devem observar o respeito à reserva de lei federal para a edição de regras de natureza processual¹⁴ (CF, art. 22, I), bem como às garantias processuais das partes (STF, ADI 2.970, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 20.4.2006, Plenário, DJ de 12.5.2006).

¹³ “A lei que interferisse na ordem do julgamento violaria a independência do judiciário e sua consequente autonomia. Aos tribunais compete elaborar seus regimentos internos, e neles dispor acerca de seu funcionamento e da ordem de seus serviços. Esta atribuição constitucional decorre de sua independência em relação aos Poderes Legislativo e Executivo. Esse poder, já exercido sob a Constituição de 1891, tornou-se expresso na Constituição de 1934, e desde então vem sendo reafirmado, a despeito dos sucessivos distúrbios institucionais. A Constituição subtraiu ao legislador a competência para dispor sobre a economia dos tribunais e a estes a imputou, em caráter exclusivo. Em relação à economia interna dos tribunais a lei é o seu regimento. O regimento interno dos tribunais é lei material. Na taxinomia das normas jurídicas o regimento interno dos tribunais se equipara à lei. A prevalência de uma ou de outro depende de matéria regulada, pois são normas de igual categoria. Em matéria processual prevalece a lei, no que tange ao funcionamento dos tribunais o regimento interno prepondera” (ADI 1.105-MC, Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento em 3.8.1994, Plenário, DJ de 27.4.2001).

¹⁴ “São normas de direito processual as relativas às garantias do contraditório, do devido processo legal, dos poderes, direitos e ônus que constituem a relação processual, como também as normas que regulem os atos destinados a realizar a *causa finalis* da jurisdição” (STF, ADI 2.970, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 20.4.2006, Plenário, DJ de 12.5.2006).

A doutrina eleitoral tradicionalmente identifica, pela leitura dos artigos 1º, parágrafo único, e 23, inciso IX, do Código Eleitoral, o exercício da função normativa pelo Tribunal Superior Eleitoral (GOMES, 2015a, p. 71-72). Em sentido contrário, entendemos que as Resoluções do TSE não representam manifestação da função normativa, vez que não estatuem disposições primárias, não inovam no ordenamento jurídico, mas apenas explicitam e operacionalizam o conteúdo da legislação eleitoral, para sua fiel execução.¹⁵

Excepcionalmente, contudo, tem-se admitido que o TSE edite resoluções, de caráter excepcional e transitório, como mecanismo para salvaguardar a observância de deveres constitucionais, enquanto o Poder Legislativo não se pronunciar, como ocorreu no reconhecimento, pelo STF, da constitucionalidade da Resolução TSE nº 22.610/2007, que disciplinou a perda de cargo eletivo por infidelidade partidária e o processo de justificação de desfiliação partidária¹⁶ (STF, ADI 3.999 e ADI 4.086, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 12.11.2008, Plenário, DJE de 17.4.2009).

Tal prerrogativa, registre-se, não é exclusiva da Justiça Eleitoral, vez que o STF também declarou a constitucionalidade da Resolução nº 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que estabeleceu restrições para nomeação de parentes de magistrados para órgãos de direção e assessoramento dos órgãos do Poder Judiciário (nepotismo), com fundamento não em alguma lei específica, mas nos princípios da moralidade e impessoalidade consagrados pelo art. 37 da Constituição Federal (STF, ADC 12, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 20.8.2008, Plenário, DJE de 18.12.2009).

Portanto, as resoluções editadas pelo TSE para explicitar e complementar o conteúdo da legislação eleitoral não decorrem da *função normativa* da Justiça Eleitoral, mas do *poder regulamentar*,¹⁷ que constitui uma das atribuições que lhe são conferidas

¹⁵ Nesse sentido dispõe o art. 105 da Lei nº 9.504/97, com redação dada pela Lei nº 12.034/2009: “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” (grifo nosso). Conferir, ainda, o acórdão proferido pelo STF no julgamento da ADI 2.075-MC (Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 7.2.2001, Plenário, DJ de 27.6.2003).

¹⁶ Alguns autores, como Marchetti (2008, p. 6), acreditam que, nos últimos anos, o TSE e o STF vêm interpretando a legislação eleitoral com um perfil mais “arrojado”, produzindo alterações profundas nas regras de competição eleitoral, de modo que estaria em curso um processo de judicialização da competição político-partidária no Brasil. Em sentido diverso, com o qual concordamos, Andrade Neto (2010) demonstra que as acusações de judicialização da política dirigidas contra a Justiça Eleitoral estão baseadas na já superada concepção positivista que alçava a legislação como fonte praticamente exclusiva do direito e supunha que a jurisdição deveria ser mecânica. O Poder Judiciário, que no Estado Liberal deveria se restringir a “pronunciar as palavras da lei”, passa a desempenhar um papel preponderante no Estado Democrático de Direito, o qual impõe à ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo de transformação da realidade (STRECK; BOLZAN DE MORAIS, 2006, p. 99). Desse modo, cabe ao Poder Judiciário, guardião da Constituição e dos direitos fundamentais, “controlar os outros poderes, para mantê-los dentro dos limites traçados pelas normas constitucionais” (DOBROWOLSKI, 1997, p. 259).

¹⁷ Os chamados *poderes* da administração pública são prerrogativas exercidas pelas autoridades no exercício da função administrativa, para fazer sobrepor a vontade da lei à vontade individual, o interesse público ao

para o exercício da *função administrativa*. Além das resoluções, o poder regulamentar ainda se expressa por meio de provimentos, portarias e instruções editadas pelos órgãos da Justiça Eleitoral.

4.2 Função administrativa

Entende-se como *função administrativa*, conforme o critério material de classificação das funções estatais aqui adotado, a de emanção de atos de produção jurídica complementares, em aplicação concreta da norma jurídica primária (DI PIETRO, 2013, p. 51).

O exercício da função administrativa pelo Judiciário não é nenhuma exclusividade da Justiça Eleitoral. A Constituição Federal garante a autonomia administrativa ao Judiciário, estabelecendo em seu art. 96, inciso I, a competência dos tribunais para: i) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados¹⁸ (alínea b); ii) prover os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição (alínea c); iii) prover, por concurso público, os cargos necessários à administração da Justiça (alínea e); e iv) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados (alínea f). Todas essas alíneas encerram atividades administrativas, de modo que, havendo violação de direito líquido e certo, caberá a impetração de mandado de segurança contra o ato coator. Além disso, o art. 99 da Constituição Federal assegura expressamente a autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário.

A Justiça Eleitoral, contudo, exerce a função administrativa, não de forma atípica como nos demais ramos do Poder Judiciário, mas de forma típica, vez que é responsável por uma série de atividades administrativas relacionadas à implementação, execução e gerenciamento das eleições. Dentre essas atividades, destacam-se a administração do cadastro de eleitores, os atos de alistamento e de transferência eleitoral, a revisão do conjunto do eleitorado, a designação de locais de votação, a criação das seções eleitorais, a criação das zonas eleitorais, a nomeação, convocação, organização e auxílio de mesários, a apuração e o julgamento dos procedimentos individuais de cancelamento dos eleitores (TAVARES, 2001, p. 12).

Esse aparente acúmulo de atividades pela Justiça Eleitoral no Brasil é facilmente compreendido ao constatarmos a tendência mundial em se adotar modelos

interesse privado (DI PIETRO, 2013, p. 90). Cumpre observar que a Justiça Eleitoral também é considerada Administração Pública, nos que tange aos assuntos referentes à implementação, administração e gerenciamento do processo eleitoral.

¹⁸ Compreende-se nessa atribuição a competência dos tribunais para, no exercício da autonomia administrativa que a Carta Magna garante ao Judiciário, disciplinar o horário de trabalho dos seus servidores, desde que a decisão seja tomada pelo órgão colegiado, por meio de resolução, e não monocraticamente por portaria (ADI 2.907, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 4.6.2008, Plenário, DJE de 29.8.2008).

de governança eleitoral independentes e não vinculados ao Poder Executivo (IDEA, 2014, p. 6-11). Assim, a Justiça Eleitoral, por meio de seus órgãos, cumpre o papel de Organismo Eleitoral (*Electoral Management Board*) no Brasil, sendo responsável tanto pela jurisdição eleitoral (*rule adjudication*) como também pela administração das eleições (*rule application*).

Desse modo, quando no exercício da função administrativa, a Justiça Eleitoral é considerada administração pública, estando sujeita às normas e princípios que lhe são próprios, naquilo que as normas e princípios específicos do Direito Eleitoral não dispuserem em sentido contrário. Por isso, aplicam-se à Justiça Eleitoral, no exercício de atividades administrativas, os princípios constitucionais do Direito Administrativo, como o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (CF, art. 37, *caput*), da supremacia do interesse público, da razoabilidade e da proporcionalidade, da motivação e da segurança jurídica (BANDEIRA DE MELLO, 2007, p. 92-118).

Para o desempenho da função administrativa, a Justiça Eleitoral dispõe dos mesmos instrumentos técnico-jurídicos disponíveis ao Poder Executivo, consistentes na expedição dos seguintes atos infralegais (BANDEIRA DE MELLO, p. 321-322): i) atos unilaterais, gerais e abstratos, dentre os quais se destacam as *resoluções* editadas para explicitar e operacionalizar o conteúdo da legislação eleitoral (CE, art. 1º, parágrafo único); ii) atos unilaterais e concretos, designados atos administrativos, como, por exemplo, as *portarias* expedidas pelo Juiz Eleitoral para designação dos locais de votação (CE, art. 35, inciso XIII); iii) *procedimentos administrativos*, quando o atendimento pela Justiça Eleitoral das finalidades legais que deve prover no caso concreto não resultar na prática de um ato isolado, como no caso do procedimento de alistamento do eleitor (CE, artigos 42-50); iv) atos bilaterais, consensuais, denominados *contratos administrativos*, celebrados pela Justiça Eleitoral com pessoas físicas ou jurídicas para consecução de seus fins, como, por exemplo, um contrato de serviços especializados de manutenção de urnas eletrônicas; e v) procedimento de *licitação*, necessário para a contratação de obras, serviços, compras e alienações pela administração pública (CF, art. 37, inciso XXI).

Além disso, a Justiça Eleitoral também dispõe dos chamados *poderes da administração* para o exercício da função administrativa. Os poderes da administração constituem prerrogativas exercidas pelas autoridades administrativas para fazer sobrepor a vontade da lei à vontade individual, o interesse público ao interesse privado (DI PIETRO, 2013, p. 90). Dentre eles, merecem destaque, no presente trabalho, o *poder regulamentar* e o *poder de polícia*.

O *poder regulamentar*, ou *competência regulamentar* como prefere Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 237), costuma a ser definido como “o que cabe ao Chefe do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios, de editar normas complementares à lei, para sua fiel execução” (DI PIETRO, 2013, p. 91).

Além disso, o poder regulamentar também se expressa por meio de “resoluções, portarias, deliberações, instruções, editadas por autoridades que não o Chefe do Poder Executivo” (DI PIETRO, 2013, p. 94). Apesar de a doutrina, por força do disposto no art. 84, inciso IV, da Constituição, usualmente conferir o poder regulamentar ao Chefe do Poder Executivo, no que tange à regulamentação da legislação eleitoral, essa competência é exercida pelos órgãos da Justiça Eleitoral, em razão do modelo independente de governança eleitoral adotado no Brasil.

O poder regulamentar exercido pela Justiça Eleitoral para explicitar e operacionalizar o conteúdo da legislação eleitoral é conferido especialmente ao TSE, nos termos dos artigos 1º, parágrafo único, e 23, inciso IX, do Código Eleitoral¹⁹ e art. 105 da Lei das Eleições²⁰ (Lei nº 9.504/97), sendo exercido por meio de *resolução*,²¹ de observância obrigatória pelos Tribunais Regionais Eleitorais (CE, art. 30, inciso XVI) e pelos Juízes Eleitorais (CE, art. 35, inciso I).

Os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), por meio de seus órgãos colegiados, também expedem *resoluções* no exercício das competências que lhe são próprias, como organizar sua Secretaria e Corregedoria Regional (CE, art. 30, II), alterar a divisão geográfica das Zonas Eleitorais do respectivo Estado (CE, art. 30, IX), além das demais atribuições que lhe são conferidas pela Constituição e pelo Código Eleitoral.

As Corregedorias Regionais Eleitorais (CREs) também exercem uma importante parcela do poder regulamentar, explicitando o conteúdo da legislação eleitoral, por meio de atos administrativos gerais, destinados a “orientar os juízes eleitorais, relativamente à regularidade dos serviços nos respectivos juízos e cartórios” (Res. TSE n. 7.651/65, art. 8º, inciso X), geralmente editados na forma de *Provimentos*.

Os Juízes Eleitorais, por sua vez, podem expedir *portarias*²² para orientar os servidores na aplicação de textos legais (TSE, 2009, p. 129), bem como tomar providências para evitar os atos viciosos nas eleições (CE, art. 35, XVII). Cumpre ressaltar,

¹⁹ “Art. 1º Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado.

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

(...)

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

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

²⁰ “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” (redação dada pela Lei nº 12.034/2009).

²¹ Segundo Di Pietro (2013, p. 242), “Resolução e portaria são formas de que se revestem os atos, gerais ou individuais, emanados de autoridades outras que não o Chefe do Executivo”.

²² “Portaria é o ato emanado de ministro de Estado, secretário de Estado, dirigente de entidade da administração pública federal, presidente ou diretor-geral de Tribunal, com o objetivo de instruir sobre assuntos de natureza predominantemente administrativa, especialmente os relativos à gestão de pessoas (admissão, exoneração, designação, delegação de competência, elogio, punição, etc.), e também para tratar da organização e do funcionamento dos serviços da repartição. A portaria é usada ainda para orientar os servidores na aplicação de textos legais, além de disciplinar matéria não regulada em lei, entre outros” (TSE, 2009, p. 129).

todavia, que extrapola a competência do Juiz Eleitoral a instauração de portaria criando proibições não previstas em lei ou cominando pena por desobediência (TSE, RMS nº 154104, Acórdão de 10.04.2012).

Resta, ainda, analisar o poder de polícia, decorrente da função administrativa exercida pela Justiça Eleitoral. No Direito Administrativo, poder de polícia é conceituado como “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público” (DI PIETRO, 2013, p. 123). Na Justiça Eleitoral, o poder de polícia é exercido pelos Juízes Eleitorais, visando impedir ou fazer cessar um ato praticado em contrariedade às normas eleitorais, principalmente no que diz respeito à propaganda eleitoral (ESMERALDO, 2011, p. 75). Tem previsão legal no art. 35, incisos IV, V e XVII, no art. 129 e no art. 242, parágrafo único, todos do Código Eleitoral.²³

Os meios que o Juiz Eleitoral utiliza para o exercício do poder de polícia são os atos administrativos e operações materiais de aplicação da lei ao caso concreto (DI PIETRO, 2013, p. 125). Os atos administrativos compreendem medidas preventivas – como a realização de reuniões com partidos e candidatos, objetivando dirimir eventuais dúvidas sobre a legislação e a fiscalização da propaganda eleitoral – e medidas repressivas, como a dissolução de reunião, a determinação de retirada ou a busca e apreensão de material de propaganda irregular.

O Juiz Eleitoral, nos termos do art. 93, XIV, da Constituição e art. 12 da Lei nº 9.784/1999, pode delegar, aos servidores, atos meramente administrativos, sem conteúdo decisório, tais como a fiscalização,²⁴ a lavratura dos autos de constatação, regularização ou retirada imediata de propaganda irregular.

Em relação às medidas repressivas, o Juiz Eleitoral pode agir de ofício ou quando provocado. Não se aplica ao poder de polícia o princípio da inércia, devendo ser exercido de ofício quando o Juiz Eleitoral considerar haver irregularidade (TSE, Ac. nº 242, de 17.10.2002). Entretanto, no exercício do poder de polícia, o Juiz Eleitoral não tem legitimidade para impor, de ofício, as multas previstas na Lei das Eleições

²³ “Art. 35. Compete aos juízes: (...)

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; (...)

XVII - tomar todas as providências ao seu alcance para evitar os atos viciosos das eleições; (...)

Art. 139. Ao presidente da mesa receptora e ao juiz eleitoral cabe a polícia dos trabalhos eleitorais. (...)

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.

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”.

²⁴ É incabível, todavia, a delegação da fiscalização de propaganda eleitoral a órgão diverso como, por exemplo, o Departamento de Trânsito Municipal, por se tratar de competência exclusiva da Justiça Eleitoral (TRE-PR, Rcl. N. 54248, Ac. nº 44182 de 05/09/2012).

(Súmula 18 do TSE), sendo necessária a sua provocação, por meio de representação eleitoral, nos termos do art. 96 da Lei das Eleições (TSE, Ac. nº 4.632, de 1º.6.2004). Cumpre observar, ainda, que o Juiz Eleitoral não ficará impedido para julgar posterior ação judicial envolvendo caso em que atuou no exercício do seu poder de polícia (TSE, Res. nº 22380, de 17.8.2006).

Ao tomar conhecimento das reclamações que lhe forem feitas verbalmente ou por escrito, o Juiz Eleitoral as reduzirá a termo e determinará as providências que cada caso exigir (CE, art. 35, inciso V). Se for o caso de propaganda irregular, será determinada a intimação do candidato e/ou partido ou coligação beneficiário para providenciar, no prazo de 48 horas, a sua retirada ou regularização (Lei nº 9.504/97, art. 40-B, parágrafo único).

O descumprimento de ordem da Justiça Eleitoral, no exercício do poder de polícia, caracteriza o crime de desobediência, previsto no art. 347 do Código Eleitoral (TSE, Ac. de 21.2.2008 no RESPE nº 28.518). Todavia, para a configuração desse delito, exige-se o descumprimento de uma ordem direta e individualizada (TSE, Ac. de 18.10.2011 no HC nº 130882), o que não ocorre, por exemplo, no caso do descumprimento de uma portaria do Juiz Eleitoral. Embora não seja pacífico, existe o entendimento acerca da possibilidade de fixação de multa diária (astreintes) pelo Juiz Eleitoral como medida coercitiva de polícia administrativa.²⁵

Como toda atuação administrativa, o poder de polícia do Juiz Eleitoral está sujeito aos princípios da administração pública, em especial ao princípio da legalidade. Cumpre observar, nesse sentido, que não cabe à Justiça Eleitoral a regulação de atos e comportamentos por termo de ajustamento de conduta, previsto na Lei nº 7.347/85, por vedação expressa do art. 105-A da Lei das Eleições.²⁶

A doutrina (DI PIETRO, 2013, p. 129) indica regras a serem observadas pela polícia administrativa com o fim de não eliminar os direitos individuais: i) a necessidade,

²⁵ MANDADO DE SEGURANÇA. PROPAGANDA ELEITORAL. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. APLICAÇÃO DE ASTREINTES. POSSIBILIDADE. CONCESSÃO PARCIAL DA SEGURANÇA.

1. O exercício do poder de polícia atribuído ao juízo responsável pela fiscalização da propaganda eleitoral possibilita a adoção de qualquer medida que vise a suspender um ato considerado irregular, inclusive a utilização de medidas coercitivas destinadas a conferir efetividade à decisão proferida no exercício do referido poder. Art. 41, §2º da Lei nº 9.504/97.

2. Necessária distinção entre medida administrativa de polícia e sanção de polícia, esta última vedada pela Súmula nº 18 do TSE sem que se observe o devido processo legal. As astreintes constituem medida coercitiva de polícia administrativa, preparatórias à atuação de fiscalização e sanção de polícia, com o objetivo de garantir a eficácia da ordem de polícia prevista em lei e materializada na decisão administrativa.

3. Legalidade da multa questionada, que impede a prática de ilícitos eleitorais e, assim, resguarda a legitimidade do pleito e a igualdade entre os candidatos.

(TRE-RJ, MS n. 793302, Acórdão de 24.11.2014, Relator(a) ALEXANDRE DE CARVALHO MESQUITA, Relator(a) designado(a) FABIO UCHOA PINTO DE MIRANDA MONTENEGRO, Publicação: DJERJ – Diário da Justiça Eletrônico do TRE-RJ, Tomo 344, Data 04.12.2014, Página 119/124).

²⁶ “Art. 105-A. Em matéria eleitoral, não são aplicáveis os procedimentos previstos na Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985”. Nesse sentido, conferir, ainda, o acórdão proferido TRE-PR, no julgamento do Recurso Eleitoral nº 4972 (Acórdão nº 48967 de 28.11.2014).

segundo a qual a medida de polícia só deve ser adotada para evitar ameaças reais ou prováveis de perturbações ao interesse público; ii) a proporcionalidade, que exige uma relação necessária entre a limitação ao direito individual e o prejuízo a ser evitado; e iii) a eficácia, uma vez que a medida deve ser adequada para impedir o dano ao interesse público.

4.3 Função jurisdicional

A *função jurisdicional*, na sua concepção clássica formulada em 1903, por Giuseppe Chiovenda (2000, p. 58), é caracterizada pela aplicação da vontade da lei, pelo Estado, ao caso concreto, em substituição à vontade dos contendores. Esse conceito, contudo, se baseia na já superada concepção positivista que alçava a legislação como fonte exclusiva do direito²⁷ e supunha que a jurisdição deveria ser mecânica.²⁸ Nesse sentido, Eros Grau (2005, p. 95) assinala que

Cada juiz, ao tomar decisões sobre conflitos (= *litígios*, em verdade), interpreta e aplica um *determinado direito positivo* – o *direito positivo brasileiro*, v.g. (...) É necessário que se esclareça a esta altura, que tomo a interpretação como atividade que se presta a transformar disposições (textos, enunciados) em normas; a *interpretação* é meio de expressão dos *conteúdos normativos* das disposições, meio através do qual o juiz desvenda as *normas* contidas nas disposições (...). Por isso, as normas resultam da interpretação e podemos dizer que elas, *enquanto disposições* não dizem nada – elas dizem o que os intérpretes dizem que elas dizem. O intérprete dotado de poder suficiente para *criar* normas, a partir delas construindo, em cada caso, a *norma de decisão*, é (...) fundamentalmente o juiz (grifos do autor).

Como na Justiça Eleitoral tramitam tanto processos jurisdicionais como procedimentos administrativos, não é incomum que haja confusão no processamento dos feitos. Por isso, assinala Gomes (2015a, p. 70), deve ser observada a seguinte regra: “sempre que houver conflito de interesses, que reclame a decisão do órgão judicial para ser solucionado, estar-se-á diante de exercício de função jurisdicional”.²⁹ Cumpre

²⁷ Como observa Castanheira Neves (1995, p. 45 *apud* ABOUD; CARNIO; OLIVEIRA, 2014, p. 238), “no momento histórico do pós-guerra, consolidou-se o fenômeno do constitucionalismo que determinou a racionalização do poder e inseriu, dentro dos ordenamentos jurídicos, os princípios constitucionais e os direitos fundamentais do cidadão”.

²⁸ Observam Streck e Oliveira (2013, p. 145): “a atividade jurisdicional se despe da mítica de ser mera reprodução, robótica, neutra, fiel, da lei. A jurisdição não é simplesmente declaratória (de algo que já existe pronto, feito), é criativa. (...) O juiz deixa de ser a boca que pronuncia as palavras da lei para construir o verbo com esteio no texto legal”.

²⁹ No mesmo sentido observa Antônio Hélio Silva, citado por GOMES (2015a, p. 70), que importa verificar se o juiz está sendo provocado para aplicar a lei a um caso concreto para satisfazer um interesse subjetivo (função jurisdicional), ou se a norma lhe foi dirigida diretamente, exigindo-lhe um dever de agir para atingir a finalidade normativa (função administrativa).

ressaltar que, mesmo que a Justiça Eleitoral não existisse, ainda cumpriria ao Poder Judiciário a resolução dos conflitos de interesses eventualmente surgidos no decorrer do processo eleitoral, em razão do princípio constitucional da inafastabilidade do Poder Judiciário (CF, art. 5º, inciso XXXV).

Na função jurisdicional, diversamente do que ocorre na função administrativa, vigora o *princípio da inércia*, segundo o qual o juiz só pode decidir se e quando houver provocação da parte e dentro dos limites em que a tutela jurisdicional é postulada (GOMES, 2015a, p. 70). Além disso, é necessária a presença das *condições da ação* (interesse, legitimidade e possibilidade jurídica do pedido), bem como dos *pressupostos* para a constituição e desenvolvimento válido do processo (jurisdição, citação válida, capacidade postulatória,³⁰ capacidade processual, competência do juiz) (GOMES, 2015a, p. 71).

O processo jurisdicional eleitoral ostenta duas vertentes, que se distinguem pela matéria ou conteúdo: o *processo jurisdicional* eleitoral (ex.: AIJE, AIME, RCED) e o *processo jurisdicional penal eleitoral* (GOMES, 2015b, p. 277).

O Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), no art. 15, estabelece a sua aplicação supletiva e subsidiária aos processos eleitorais, na ausência de normas específicas. Tal disposição representa uma importante inovação, vez que não havia até então dispositivo de lei que versasse expressamente sobre a aplicação subsidiária da legislação processual civil aos processos jurisdicionais eleitorais, salvo no tocante à execução das multas eleitorais que devem seguir o rito previsto para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, por disposição do art. 367, inciso IV, do Código Eleitoral.

Já em relação ao processo jurisdicional penal eleitoral, o Código Eleitoral prevê, no seu art. 364, a aplicação, de forma *subsidiária* ou *supletiva*, do Código de Processo Penal, no processo e julgamento dos crimes eleitorais. Segundo o TSE, a aplicação das normas do CPP aos processos penais eleitorais é cabível somente nas situações em que não houver norma específica, ressalvadas as inovações introduzidas pela Lei nº 11.719/2008 que sejam mais favoráveis ao denunciado (TSE, AgR em Respe n. 2352, Ac. de 24.10.2014).

Antigo julgado do TSE (Acórdão nº 7939, de 11.12.1984) aduz que, com o trânsito em julgado da diplomação, exaure-se a competência da Justiça Eleitoral para todos os efeitos do processo eleitoral. Essa interpretação errônea e superada

³⁰ “É comum candidatos e presidentes de partidos subscreverem petições endereçadas à Justiça Eleitoral. No entanto, se a tutela pleiteada tiver natureza jurisdicional, será preciso que os pressupostos aludidos estejam preenchidos. Por isso, a petição deve estar subscrita por advogado regularmente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, sob pena de faltar ao autor capacidade postulatória. Nesse caso, o processo deverá ser extinto sem julgamento do mérito, nos termos do artigo 267, IV, do CPC, porque o advogado é indispensável à administração da justiça” (CF, art. 133), devendo as partes serem representadas em juízo por advogado legalmente habilitado (CPC, art. 36) (GOMES, 2005a, p. 71).

desconsidera completamente a competência da Justiça Eleitoral e subestima seu importante papel no Estado Democrático de Direito.

Várias ações eleitorais podem ser propostas fora do chamado período eleitoral, que vão desde o registro de candidaturas até a diplomação eleitoral, como a ação penal eleitoral (CE, art. 355-364),³¹ a execução das multas eleitorais³² (CE, art. 367, IV), ação para anular débito decorrente de multa eleitoral (Súmula nº 374 do STJ), a representação por doação acima do limite legal (em até 180 dias após a diplomação conforme decidido pelo TSE no REspe 36552, Ac de 6.5.2010), a representação por propaganda eleitoral antecipada (Lei nº 9.504/97, art. 96 c/c art. 36, *caput* e §3º), entre outras.

5 Conclusão

O estudo das funções da Justiça Eleitoral, sob a perspectiva do Direito Eleitoral e da Ciência Política, possibilitou a verificação da superação da teoria da separação dos poderes, na sua formulação clássica. Além disso, a adoção do critério material de classificação das funções estatais conferiu maior tecnicidade ao exame das funções desse ramo especializado do Judiciário.

Do mesmo modo, a verificação da tendência mundial em se adotar modelos de governança eleitoral independentes e não vinculados ao Poder Executivo ajudou a explicar a variedade de competências atribuídas à Justiça Eleitoral.

Por fim, da análise criteriosa das funções da Justiça Eleitoral, verificou-se a necessidade de se combinar o estudo do Direito Eleitoral com outros ramos do saber jurídico, notadamente o Direito Constitucional, o Direito Administrativo e o Direito Processual, não apenas para colmatar lacunas, mas também para compreender os fundamentos e limites dessas atribuições.

Referências

ABBOUD, G.; CARNIO, H. G.; OLIVEIRA, R. T. *Introdução à teoria e à filosofia do direito*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ANDRADE NETO, J. Jurisdição Eleitoral: Judicialização da política? *Revista Jurídica*, Brasília: Presidência da República, v. 12, p. 106-130, 2010.

ARISTOTLE. *Politics*. Translated by Benjamin Jowett. Kitchener: Batoche Books, 1999.

³¹ Com as alterações dadas pela Lei nº 11.719/2008 ao Código de Processo Penal, nos termos do art. 13 da Res. TSE n. 23.396/2013: “Art. 13. A ação penal eleitoral observará os procedimentos previstos no Código Eleitoral, com a aplicação obrigatória dos artigos 395, 396, 396-A, 397 e 400 do Código de Processo Penal, com redação dada pela Lei nº 11.719, de 2008. Após esta fase, aplicar-se-ão os artigos 359 e seguintes do Código Eleitoral”.

³² No julgamento do Conflito de Competência n. 23.132, em 28.4.1999, o STJ reafirmou a competência da Justiça Eleitoral para a execução fiscal de multa eleitoral.

- BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A Constituição e o Supremo*. 4. ed. Brasília: STF, 2011.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Manual de padronização de atos oficiais administrativos do Tribunal Superior Eleitoral*. Organização e texto-base: Reivaldo Vinas. 2. ed. rev. e ampl. Brasília: TSE/SGI, 2009.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Código Eleitoral anotado e legislação complementar*. 11. ed. Brasília: TSE, 2014.
- CABRAL, J. R. *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil: 1932*. Brasília: TSE, 2004.
- CADERNOS ADENAUER. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, v. XV, n. 1, 2014.
- CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.
- CHIOVENDA, G. *Instituições de direito processual civil*. v. 1. Campinas: Bookseller, 2000.
- DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- DOBROWOLSKI, Sílvio. O Poder Judiciário e a Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, v. 34, n. 136, p. 253-259, out./dez. 1997.
- ESMERALDO, Elmana Viana Lucena. *Processo eleitoral: sistematização das ações eleitorais*. 1. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2011.
- GOMES, J. J. *Direito Eleitoral*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015a.
- GOMES, J. J. *Crimes e Processo Penal Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2015b.
- GRAU, E. R. *O direito posto e o direito pressuposto*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- IDEA. *Electoral Management Design*. Revised Edition. Suécia, 2014.
- LÓPEZ-PINTOR, R. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York: UNPD, 2000.
- MARCHETTI, V. *Poder Judiciário e Competição Política no Brasil: uma Análise das Decisões do TSE e do STF sobre as Regras Eleitorais*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Tese. Doutorado em Ciências Políticas. São Paulo, 2008.
- MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- MOZAFFAR, S.; SCHEDLER, A. The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction. *International Political Science Review*. Thousand Oaks: Sage Publications, v. 23, n. 1, p. 5-27, 2002.
- RUSSOMANO, R. Sistemas eleitorais. *Justiça Eleitoral – sua problemática no constitucionalismo brasileiro*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, n. 71, jul./set. 1981.
- SADEK, M. T. Justiça Eleitoral e a legitimidade do processo eleitoral. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, v. XV, n. 1, p. 7-9, 2014.
- STRECK, L. L.; BOLZAN DE MORAIS, J. L. *Ciência Política e Teoria do Estado*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- STRECK, L. L.; OLIVEIRA, F. Comentário ao art. 2º. In: CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G. F., SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013 p. 140-145.
- SZKLAROWSKY, L. F. Instrumentos de Defesa do Contribuinte. *Revista de Direito Administrativo*, v. 196, p. 20-31, 1994.
- TAVARES, A. Jurisdição e administração eleitorais na federação brasileira: entre a justiça estadual e a federal. *Estudos Eleitorais*, Brasília: TSE, v. 6, n. 2, p. 9-28, maio/ago. 2011.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

COSTA, Rafael Antônio. As funções da Justiça Eleitoral. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 131-148, jul./dez. 2016.
