

ORGANIZAÇÃO E COMPOSIÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL: SEUS POTENCIAIS IMPACTOS NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

ORGANIZATION AND COMPOSITION OF THE ELECTORAL JUSTICE SYSTEM: ITS POTENTIAL IMPACTS ON BRAZILIAN DEMOCRACY

ORGANIZACIÓN Y COMPOSICIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL: SUS IMPACTOS POTENCIALES EN LA DEMOCRACIA BRASILEÑA

Luciano Olavo da Silva¹

RESUMO: O estudo tem por objetivo analisar criticamente a organização e composição da Justiça Eleitoral brasileira, identificando fragilidades históricas e institucionais — como temporariedade dos magistrados, acúmulo de funções e influência presidencial na nomeação de advogados — e avaliar seus impactos sobre a especialização técnica, a estabilidade jurisprudencial e a credibilidade do processo eleitoral. Foi utilizada uma abordagem doutrinária e histórico-institucional: exame de dispositivos constitucionais (arts. 118–121 CF/1988), do Código Eleitoral, resoluções do TSE, precedentes jurisprudenciais e proposições legislativas (ex.: PEC 31/2013), além de revisão bibliográfica e análise de notas técnicas e manifestações de entidades como AJUFE e OAB. Constatou-se a persistência de um modelo originado em 1932 que gera três problemas centrais: alta rotatividade e temporariedade de magistrados, o que prejudica a acumulação de expertise e gera instabilidade jurisprudencial; acúmulo de funções que compromete dedicação e pode afetar a imparcialidade; concentração de poder na nomeação presidencial, com limitada participação da sociedade civil e do Legislativo, elevando riscos de captura política e reduzindo transparência. Propõe reformas estruturais: magistratura eleitoral de carreira, separação entre funções administrativas e jurisdicionais, inclusão obrigatória da OAB na formação das listas de advogados e maior fiscalização legislativa, visando fortalecer especialização, transparência e legitimidade do sistema eleitoral.

Palavras-chave: Justiça eleitoral. Magistratura de carreira. Rotatividade judicial. Nomeação presidencial. Reforma institucional.

ABSTRACT: This study critically analyzes the organization and composition of the Brazilian Electoral Court, identifying historical and institutional weaknesses—such as the temporary status of judges, the accumulation of functions, and presidential influence in appointing lawyers—and assesses their effects on technical specialization, jurisprudential stability, and the credibility of the electoral process. Employing a doctrinal and historical-institutional approach, the research examines constitutional provisions (arts. 118–121 of the 1988 Federal Constitution), the Electoral Code, TSE resolutions, jurisprudential precedents, and legislative proposals (notably PEC 31/2013), alongside a bibliographic review and analysis of technical notes and statements from entities such as AJUFE and the OAB. The study finds that a model originating in 1932 endures, producing three central problems: high turnover and temporary appointments that hinder expertise accumulation and foster jurisprudential instability; the accumulation of functions that undermines dedication and may compromise impartiality; and concentrated presidential appointment power, with limited civil-society and legislative participation, which raises risks of political capture and reduces transparency. The paper proposes structural reforms—career electoral judiciary, separation of administrative and judicial functions, mandatory OAB participation in lawyer lists, and enhanced legislative oversight—to strengthen specialization, transparency, and legitimacy of the electoral system.

Keywords: Electoral justice. Career judiciary. Judicial turnover. Presidential appointment. Institutional reform.

¹Graduado em Direito e Filosofia, Especialista em Direito Eleitoral, Mestre e Doutorando em Filosofia pela UNESP/Marília, Bolsista CAPES.

RESUMEN: El estudio tiene por objetivo analizar críticamente la organización y composición de la Justicia Electoral brasileña, identificando fragilidades históricas e institucionales —como la temporalidad de los magistrados, el acúmulo de funciones y la influencia presidencial en la designación de abogados— y evaluar sus impactos sobre la especialización técnica, la estabilidad jurisprudencial y la credibilidad del proceso electoral. Se empleó una metodología doctrinal e histórico-institucional: examen de dispositivos constitucionales (arts. 118–121 de la CF/1988), del Código Electoral, resoluciones del TSE, precedentes jurisprudenciales y proposiciones legislativas (p. ej., PEC 31/2013), además de revisión bibliográfica y análisis de notas técnicas y pronunciamientos de entidades como AJUFE y la OAB. Se constata la persistencia de un modelo originado en 1932 que genera tres problemas centrales: (1) alta rotación y temporalidad de magistrados, que dificulta la acumulación de expertise y provoca inestabilidad jurisprudencial; (2) acúmulo de funciones que compromete la dedicación y puede afectar la imparcialidad; (3) concentración de poder en la designación presidencial, con limitada participación de la sociedad civil y del Legislativo, lo que eleva riesgos de captura política y reduce la transparencia. Se proponen reformas estructurales para fortalecer especialización, transparencia y legitimidad del sistema electoral.

Palabras clave: Justicia electoral. Magistratura de carrera. Rotación judicial. Nombramiento presidencial. Reforma institucional.

1 INTRODUÇÃO

A estrutura e a composição da Justiça Eleitoral brasileira encontram-se fundamentadas nos artigos 118 a 121 da Constituição Federal de 1988, sendo devidamente regulamentadas pelos artigos 12 a 41 do Código Eleitoral. Essa organização é hierarquizada e possui uma natureza singular dentro do Poder Judiciário nacional, distribuindo-se entre órgãos colegiados de cúpula e instâncias de base.

No topo dessa estrutura está o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sediado em Brasília. Conforme o art. 119 da Carta Magna, sua composição mínima é de sete membros, podendo ser ampliada via lei complementar. Esses membros são oriundos de três classes: três ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), dois ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ) — dos quais um exercerá a função de Corregedor-Geral — e dois advogados de notável saber jurídico, indicados pelo STF e nomeados pelo Presidente da República. É importante notar que, embora o STF e o STJ elejam seus representantes, cabe ao próprio TSE eleger seu Presidente e Vice-Presidente.

Em âmbito estadual, situam-se os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), presentes em cada capital e no Distrito Federal. Diferente do TSE, sua composição é fixada constitucionalmente em exatamente sete membros (art. 120, CF/88). O colegiado é formado por dois Desembargadores do Tribunal de Justiça (TJ) local, dois Juízes de Direito também do TJ,

um Juiz Federal (escolhido pelo TRF da região) e dois advogados, indicados pelo TJ e nomeados pelo Presidente da República. A presidência do TRE é sempre ocupada por um dos desembargadores, eleito pelo próprio tribunal regional.

A primeira instância da jurisdição eleitoral é exercida pelos Juízes Eleitorais e pelas Juntas Eleitorais. Os juízes eleitorais são magistrados da Justiça Estadual que assumem, temporariamente, a titularidade das Zonas Eleitorais. Já as Juntas Eleitorais são órgãos colegiados de caráter temporário, voltados especificamente para a apuração das eleições. Elas são compostas por um Juiz de Direito, que a preside, e por dois a quatro cidadãos de notória idoneidade. Estes cidadãos são indicados pelo juiz eleitoral e nomeados pelo Presidente do TRE, podendo, inclusive, ser leigos em Direito, embora lhes caiba julgar impugnações e incidentes durante a contagem de votos.

Esta configuração organizacional preserva a essência estabelecida em 1932, na sua criação durante o Governo Provisório de Getúlio Vargas. Desde aquele período, as modificações foram pontuais, focadas em nomenclaturas ou oscilações numéricas de membros. Diante desse cenário, surgem as críticas doutrinárias e institucionais abordadas ao longo deste trabalho.

Reforça-se, portanto, que a Justiça Eleitoral é a única que não possui carreira própria. Seus magistrados são "emprestados" de outras esferas ou da advocacia por períodos de dois anos (biênios).

3

Em conjunto com a temporariedade dos magistrados eleitorais, há o desafio do acúmulo de funções: juízes, desembargadores e ministros mantêm suas atividades nos tribunais de origem, enquanto os advogados que compõem as cortes continuam exercendo sua profissão no setor privado simultaneamente à prestação da jurisdição eleitoral.

Nesse contexto, este estudo examina como essa estrutura híbrida e rotativa, concebida para conciliar a moralização dos pleitos com influências políticas históricas, representa uma "reserva de perigo" institucional.

Analisando a estrutura legal vigente em contraste com seu contexto histórico, argumentar-se-á que a alta rotatividade pode comprometer a especialização técnica, gerar instabilidade jurisprudencial e afetar a isonomia do processo democrático.

2 FALTA DE PARTICIPAÇÃO DA OAB NA COMPOSIÇÃO DOS TRIBUNAIS ELEITORAIS

A seleção dos membros dos tribunais eleitorais oriundos da advocacia caracteriza-se, em sua fase inicial, por um processo de indicação e posterior escolha discricionária pelo Presidente

da República. Essa seleção presidencial ocorre após consulta a listas tríplices elaboradas pelo Supremo Tribunal Federal², para o Tribunal Superior Eleitoral, ou pelos Tribunais de Justiça³, no caso dos Tribunais Regionais Eleitorais. Consequentemente, o procedimento vigente exclui a participação da sociedade civil organizada, por meio de entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), na composição das listas de indicados.

Paralelamente, verifica-se a ausência de qualquer forma de intervenção ou fiscalização por parte do Poder Legislativo, seja mediante a realização de sabatinas públicas para opinar sobre os nomes, seja através de mecanismos com poder de veto sobre as indicações. Dessa forma, uma vez formalizadas as indicações pelos órgãos judiciários, a plena responsabilidade pela escolha final concentra-se de maneira integral no Chefe do Poder Executivo.

A OAB (Seção do Paraná) já se manifestou contra essa situação, ajuizando no STF o Mandado de Segurança nº 21.073-7/160⁴, que apontava o Presidente da República como autoridade coatora. O pleito era no sentido de que o órgão de classe participasse do procedimento de indicação de advogados para composição dos Tribunais Regionais Eleitorais. Contudo, o STF, em 29/11/1990, indeferiu por unanimidade o mandado de segurança, haja vista a interpretação literal que deu ao texto constitucional.

Essa técnica diverge da que se aplica aos advogados que, em conformidade com o quinto constitucional (CF/1988, art. 94, III-A e 115, I) ou com as regras de composição do STJ (CF/1988, Art. 104, III), ingressam nos demais tribunais do país, pois eles são indicados em listas elaboradas pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e, ora são selecionados e nomeados pelo Presidente da República (quando destinados a integrar os tribunais regionais federais, tribunais regionais do trabalho, TST ou o STJ), ora são selecionados e nomeados pelos Governadores dos Estados (quando destinados a integrar os tribunais de justiça). Todo esse trâmite dilui muito (no caso dos tribunais do Poder Judiciário da União) ou elimina (no caso dos tribunais estaduais) a relevância do Presidente da República na composição desses órgãos, que, de resto, são integrados por magistrados de carreira, com atuação perene no exercício da jurisdição, não em períodos de dois anos, como ocorre na Justiça Eleitoral.

² A esse respeito, consultar o Regimento Interno do STF, art. 7º, II.

³ A esse respeito, consultar a Resolução TSE nº 23.517/2017, que dispõe sobre a lista tríplice para preenchimento das vagas de juízes dos Tribunais Regionais Eleitorais, na classe dos advogados.

⁴ A esse respeito, consultar:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85421>>. Acesso em 21/10/2025.

Em face do texto constitucional e da posterior interpretação jurisprudencial dada pelo STF, houve uma tentativa de mudar essa realidade por intermédio da Proposta de Emenda Constitucional nº 31/2013 (PEC nº 31/2013), de autoria do Senador Pedro Taques, que expressamente incluía a OAB na formação das listas de advogados indicados aos Tribunais Eleitorais. A justificativa do autor da PEC era no sentido de que “a proposta, pois, inclui entidade da sociedade civil no processo que divide a responsabilidade e o poder de elaborar a lista de advogados indicados ao TSE, democratizando a escolha dos membros do órgão de cúpula da Justiça Eleitoral”⁵.

Convergindo com as justificativas apresentadas pelo autor da PEC nº 31/2013, a Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), na Nota Técnica nº 7, de 8 de agosto de 2013⁶, reconheceu que a referida Proposta de Emenda Constitucional “prevê a participação da sociedade civil, através da OAB, na formação de listas sêxtuplas como requisito para a escolha dos advogados que irão compor o TSE e os TRE”, concluindo que “a PEC 31/2013 contribui para o aprimoramento do Estado Democrático de Direito”.

Ainda assim, nos termos do art. 332, § 1º, do Regimento Interno do Senado, a PEC nº 31/2013 foi arquivada ao final da legislatura, antes de ser votada em plenário. À época, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado, sob a relatoria da Senadora Fátima Bezerra, já havia emitido parecer considerando a proposta constitucional e jurídica, mas contrário ao seu mérito. A relatora argumentou que, quanto ao mérito, era desnecessário modificar a estrutura da Justiça Eleitoral, pois ela se mantinha essencialmente a mesma desde sua criação em 1932 e, em sua avaliação, havia consenso no Poder Judiciário acerca de seu satisfatório funcionamento.⁷

Causa estranheza que a relatora invoque um suposto “consenso” no Poder Judiciário como fundamento contrário ao mérito, quando documentação em sentido oposto — uma nota técnica detalhada da AJUFE, apoiando a PEC em nome de todos os juízes federais brasileiros — encontrava-se anexada aos autos desde 29 de maio de 2015 e havia sido submetida à análise da CCJ do Senado. Ademais, cumpre destacar que a estrutura das instituições deve ser concebida

⁵ Diário do Senado Federal nº 93 de 2013, publicado em 19/06/2013. Pág. 38026.

⁶ Inserida no processamento da PEC nº 31/2013. Disponível em:

<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4617507&ts=1630429170684&disposition=inline>>. Acesso em 18/10/2025.

⁷ Disponível em:

<<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4957352&ts=1630429170799&disposition=inline>>. Acesso em 18/10/2025.

pela sociedade a que servem, primando sempre pelo interesse público. Nesse sentido, caso se queira de fato considerar a existência de um consenso — figura rara em regimes democráticos plurais —, este deveria emanar do corpo social, e não das corporações estatais. Tal distinção é crucial para evitar o risco, ainda que em tese, de que interesses corporativos prevaleçam sobre o interesse social, o que caracterizaria uma subversão da lógica democrática e republicana.

No mais, carece de consistência e razoabilidade a assertiva de que “não há razão para buscar modificar a estrutura da Justiça Eleitoral” com base unicamente em sua longevidade, preservada ao longo de mais de oito décadas. Pelo contrário, é precisamente a sua estagnação estrutural e composicional, mantida desde sua origem longínqua, que justifica e demanda uma revisão crítica. No interregno temporal em questão, o Brasil assistiu à profunda transformação de suas instituições, as quais se adaptaram a novos contextos históricos, ordens constitucionais, circunstâncias políticas e sociais, além de avanços tecnológicos incorporados. Tais mudanças impactaram a composição e a organização de todos os ramos do Poder Judiciário e dos demais Poderes da República. Não se sustenta, portanto, que a Justiça Eleitoral deva permanecer como exceção a esse imperativo evolutivo.

É possível alegar que a Justiça Eleitoral vem cumprindo a sua missão a contento, e, portanto, é eficaz na entrega dos resultados que lhe cabe. Contudo, não se pode confundir eficiência, eficácia e efetividade⁸. Uma instituição pode revelar-se altamente eficaz – ou seja, capaz de atingir suas metas – sem necessariamente ser eficiente (que pressupõe a otimização de recursos) ou efetiva (que implica a geração de impactos positivos e duradouros no tecido social). Da mesma forma, a mera eficiência operacional não garante, por si só, nem a efetividade nem a eficácia final. Neste sentido, a busca pelo aprimoramento institucional não equivale a uma imputação de falhas ou deficiências, mas antes representa um imperativo de excelência. Trata-se de perseguir continuamente novos equilíbrios entre esses três vetores, em sintonia com as demandas sociais, econômicas, históricas, morais, políticas e legais inerentes a cada contexto histórico.

⁸ Segundo José Mathias-Pereira (2020, p. 59), uma organização é eficiente “quando otimiza a relação custo/produto”, ou seja, quando gasta o mínimo possível para oferecer o que oferece; é eficaz quando “oferta adequadamente os bens e serviços esperados”, ou seja, quando da aplicação dos recursos de que dispõe resultam os produtos e serviços prometidos, com as características e qualidades esperadas; é efetiva quando “os bens e serviços resultantes de determinada ação alcançam os resultados mais benéficos para a sociedade”, ou seja, quando seus produtos e serviços, após a entrega, efetivamente causam os impactos sociais que se esperavam deles (quando seus produtos e serviços não são inócuos).

3 INFLUÊNCIA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NA COMPOSIÇÃO DE TODOS OS TRIBUNAIS ELEITORAIS

O processo de seleção e nomeação discricionária, pelo Presidente da República, dos advogados constantes das listas tríplices oriundas do STF ou dos Tribunais de Justiça — sem a submissão dessas escolhas ao crivo do Poder Legislativo, mediante sabatinas, e sem a participação de entidades da sociedade civil, como a OAB, na confecção das referidas listas — revela uma significativa concentração de poder e influência pessoal do Chefe do Executivo na composição dos tribunais eleitorais em todo o país, afetando diretamente a configuração de um outro Poder da República, o Judiciário.

Ademais, cumpre ponderar que os próprios ministros do STF incumbidos de compilar a lista tríplice de advogados para o TSE podem ter sido originalmente indicados para o Supremo pelo Presidente em exercício ou por seus antecessores políticos. Desse modo, é plausível conjecturar que a influência presidencial potencialmente se projeta para além da escolha final entre os nomes listados, alcançando a própria fase de elaboração das listas, o que acentua consideravelmente os riscos inerentes a esse modelo.

No que tange aos Ministros do STF e do STJ designados para compor temporariamente o TSE, também é crucial observar que sua nomeação para os tribunais de origem é da alçada do Presidente da República (CF/1988, arts. 101 e 104), sendo subsequentemente eleitos por seus pares para atuar no Tribunal Superior Eleitoral. Assim, mesmo nessa hipótese, está presente, ao menos em tese, a potencial influência do Chefe do Executivo na formação do órgão máximo da Justiça Eleitoral. Tal potencialidade amplia-se na medida em que o Presidente ou aliados políticos nomeiam novos ministros para o STF e STJ, aumentando a probabilidade de integrantes no TSE com os quais possam compartilhar proximidade, afinidade ou eventual débito de gratidão.

Em síntese, a análise conjunta desses fatores evidencia que o espectro de influência do Presidente da República na composição dos tribunais eleitorais estende-se muito além do ato formal de escolha e nomeação dos advogados indicados pelas cortes judiciais.

Diante do exposto, perguntamos: considerando que o Presidente da República sempre será um homem de partido e possível candidato, com interesse na própria eleição e na dos seus apoiadores, é adequado que o sistema jurídico lhe ofereça a oportunidade de selecionar os magistrados que, eventualmente, avaliarão as suas condutas eleitorais, as do seu grupo político e as de seus adversários? Essa é a solução mais efetiva para resguardar os princípios

constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da independência harmônica entre os Poderes? É essa a melhor abordagem para assegurar a isonomia entre candidatos e partidos e, assim, garantir hígidez e credibilidade ao processo eleitoral que sustenta a democracia?

4 ACÚMULO DE FUNÇÕES E ALTA ROTATIVIDADE DE JUÍZES.

Durante a breve passagem que fazem pela Justiça Eleitoral⁹, os membros dos tribunais eleitorais, assim como os juízes de primeira instância, acumulam a jurisdição eleitoral com a jurisdição de origem, enquanto os advogados nomeados como juízes nos tribunais eleitorais protagonizam uma situação ainda mais delicada, pois a legislação permite que acumulem a jurisdição eleitoral, uma função pública e imparcial, com o exercício privado e necessariamente parcial da advocacia¹⁰.

A elevada rotatividade de magistrados na esfera eleitoral, aliada ao desafio de conciliar essa atribuição com o volume de trabalho e as exigências da jurisdição de origem, tende a comprometer o necessário aprimoramento técnico. Ainda que o juiz se dedique intensamente à compreensão da complexa e volátil legislação eleitoral, sua atuação será, em curto prazo, interrompida pela substituição por outro magistrado que, na melhor das hipóteses, reiniciará o processo. Consequentemente, antes mesmo de poder oferecer aos jurisdicionados os benefícios decorrentes da experiência e do conhecimento acumulados ao longo do biênio em que atuou na Justiça Eleitoral, o juiz é sucedido por outro que carrega as mesmas lacunas que ele havia acabado de superar. O novo titular, por sua vez, reinicia o trabalho de seu antecessor, ciente de que essa tarefa será, em breve, novamente interrompida e retomada, em um ciclo que remete à eterna e infrutífera missão de Sísifo¹¹.

Nesse cenário, é razoável considerar que, diante da dificuldade de conciliar o aperfeiçoamento em matéria eleitoral com o volume de trabalho e as complexidades que

⁹ Os membros dos tribunais eleitorais exercem a jurisdição eleitoral por 2 (dois) anos, no mínimo, e por dois biênios consecutivos, no máximo (CF/1988, art. 121, § 2º). No primeiro grau de jurisdição, juízes da Justiça Estadual comum exercem a jurisdição eleitoral por um biênio, sem previsão de recondução para mais um biênio consecutivo sempre que houver na circunscrição outros juízes em condições de substituí-los.

¹⁰ A esse respeito, consultar a QO-Pet nº 3020, julgada em 08/06/2010 e publicada em 04/08/2010, na qual o TSE decidiu que “A restrição prevista no art. 95, parágrafo único, V, da Constituição não se aplica aos ex-membros dos Tribunais Eleitorais, oriundos da classe dos juristas”, onde consta que, para esses juízes oriundos da classe dos juristas “não há sequer impedimento para que possam advogar durante o desempenho do mandato de juiz eleitoral, excluindo-se, por óbvio, a possibilidade de patrocinar causas perante a própria Justiça especializada durante esse lapso temporal”.

¹¹ Sísifo é o personagem da mitologia grega “cuja tarefa consistia em empurrar uma pedra até o alto de um morro, mas quando já se encontrava bem avançado na encosta, a pedra, impelida por uma força repentina, rolava de novo para a planície. Sísifo a empurrava de novo morro acima, coberto de suor, mas em vão” (BULFINCH, 2000, p. 321). Desse modo, mesmo repetindo a tarefa eternamente, ela nunca era concluída e o esforço passado jamais era aproveitado.

continua a enfrentar na origem, e já ciente da brevidade do seu período como juiz eleitoral, o magistrado eventualmente decida não direcionar esforços para se aprimorar no exercício de tarefas tão efêmeras. Isso, em teoria, tende a contribuir para a perda de especialização em um segmento que busca se firmar como ramo especializado do Poder Judiciário da União.

Ao conjugar a complexidade do aprimoramento com a elevada rotatividade de juízes, surge um solo fértil para a insegurança jurídica, que pode ser causada não somente por eventual déficit técnico e prático, mas também porque, em um período de dois a quatro anos, todos os integrantes dos tribunais eleitorais são substituídos por outros que, de forma natural ou programada, trazem consigo novas convicções e interpretações da lei. Isso tende a relevantes e constantes reestruturações da jurisprudência em um curto intervalo, fazendo com que eleições subsequentes se sujeitem a tratamentos jurídicos sensivelmente diferentes, mesmo que o marco legal permaneça inalterado.

É conveniente que o ordenamento jurídico comporte essas potencialidades? Elas não poderiam, em momentos de crise, favorecer a cooptação de tribunais em favor de determinados grupos políticos ou ideológicos, dando azo a casuísmos jurisprudenciais que quebrariam a isonomia entre partidos e candidatos? Mesmo que essas potencialidades jamais se efetivem, conviver com elas não suscitam indesejadas dúvidas que corroem, com ou sem razão, a credibilidade das decisões judiciais e processos eleitorais?

5 COMO SURGIRAM ESSAS QUESTÕES?

Foi Getúlio Vargas o responsável pela criação da Justiça Eleitoral no Brasil, por intermédio do Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076/1932), que também introduziu o voto secreto. Como será demonstrado, essa origem revela bastante sobre a organização atual da Justiça Eleitoral e a composição dos seus órgãos, que, em essência, permanecem quase inalterados desde então.

Após o Golpe de Estado de 1930, que levou Getúlio Vargas à Presidência do Governo Provisório,

Teve início a centralização do poder político. O Congresso Nacional foi dissolvido, juntamente com as casas legislativas estaduais e municipais. Vargas proibiu os estados de realizar empréstimos no exterior sem sua autorização; os gastos com as Forças Públicas foram limitados e os estados ficaram proibidos de equipá-las com armamentos pesados (KOSHIBA e PEREIRA, 2003, p. 420).

Apesar da evidente falta de liberdade política, havia a premente necessidade de honrar as promessas de moralização eleitoral que compunham o projeto político da Aliança Liberal,

com o qual Vargas foi derrotado nas eleições presidenciais de 1930. Nesse contexto, surge a ideia de implementar o voto secreto e criar a Justiça Eleitoral, visando combater as notórias fraudes que caracterizavam as votações da República Velha e que mantinham as tradicionais oligarquias agrárias no poder, protagonizando a Política do Café com Leite. Entretanto, devido à intrincada dinâmica política entre as forças de apoio e oposição a Getúlio, essa tarefa encontrava-se repleta de desafios e antagonismos.”

O perfil autoritário e centralizador de Getúlio Vargas, por si só, revela uma tensão estrutural com a criação da Justiça Eleitoral, cuja finalidade precípua é promover a democracia e assegurar a sucessão republicana dos representantes políticos. Além disso, as oligarquias então depostas nutriam a expectativa de retornar ao poder por meio do sufrágio popular, possibilidade em desacordo com os interesses de Vargas e de seus aliados, que não pretendiam permitir tal retomada. Por último, o Movimento Tenentista, base de apoio de Getúlio, compreendia que “era necessário contar com um governo federal centralizado e estável” (FAUSTO, 2000, p. 341) para que as reformas políticas e sociais pelas quais lutavam fossem efetivamente concretizadas. Em outras palavras, é dizer: o Movimento Tenentista desejava um governo autoritário, forte e pouco democrático, o que não se coadunava com uma Justiça Eleitoral plena e efetiva.

O resultado dessas tensões é que ao menos três forças precisavam ser contempladas no Código Eleitoral em formação: de um lado, as tendências autoritárias, centralizadoras e ditatoriais de Getúlio Vargas, que demandavam uma certa proeminência do Chefe do Poder Executivo sobre todos os Poderes da República, o que incluía, obviamente, a Justiça Eleitoral a ser criada; de outro, as ambições das oligarquias tradicionais, que desejavam eleições livres da influência do Governo Provisório de Getúlio, acreditando que essa era uma estratégia eficiente para recuperarem o poder político perdido; e, por fim, o Movimento Tenentista, base do apoio político getulista, que não se interessava por nenhum Código Eleitoral, pois almejava a continuidade da ditadura.

Para agravar esse caldeirão político, “os tenentistas, inimigos históricos das oligarquias, foram nomeados interventores por Getúlio, que os encarregou de afastar do poder estadual a velha elite política” (KOSHIBA e PEREIRA, 2003, p. 421). Apesar do êxito que tiveram no Norte e no Nordeste, esse movimento, como era de se esperar, despertou forte pressão das oligarquias estaduais (principalmente a paulista) contra a ditadura. Segundo Fausto (2000, p. 342), a crescente oposição política resultou, em fevereiro de 1932, na formação da Frente Única

paulista¹², e no mesmo mês, o governo provisório, na tentativa de dissipar a reação, “dispôs-se a atender às pressões contra o prolongamento da ditadura que vinham, não só de São Paulo como do Rio Grande do Sul e de Minas, promulgando o Código Eleitoral” (FAUSTO, 2000, p. 342), o que ocorreu “apesar da oposição tenentista aglutinada em torno do Clube Três de Outubro” (KOSHIBA e PEREIRA, 2003, p. 441).

A ideia, então, era que o Código Eleitoral, e a Justiça Eleitoral por ele instituída, dessem a Getúlio Vargas, que era autoritário e centralizador, uma aura de político democrata e compromissado com as promessas da sua campanha derrotada, o que, em tese, pacificaria a Frente Única Paulista e as demais reações mineiras e gaúchas que se dirigiam contra a sua ditadura. Contudo, esse Código, que contava com a franca oposição do Movimento Tenentista (pilar de apoio político do Governo Provisório) e que se chocava com as inclinações autoritárias e centralizadoras de Getúlio, não podia ser tão vigoroso a ponto de ameaçar as suas ambições ditatoriais ou de dissipar o apoio político dos tenentes (o que acabou acontecendo no fim dos anos 30). Qual seria, então, a saída? Uma boa resposta seria um Código Eleitoral que permitisse forte influência do Chefe do Poder Executivo na composição dos tribunais eleitorais, sem uma carreira própria de magistrados, para que os juízes, cuja jurisdição eleitoral duraria somente dois anos, pudessem ser rapidamente substituídos e, com isso, os eventuais indesejados ou inconvenientes fossem trocados por outros magistrados mais alinhados.

11

A partir da nossa perspectiva, o que justifica a atual composição dos tribunais eleitorais, marcados pelas escolhas discricionárias do Chefe do Poder Executivo e pela temporariedade dos seus magistrados, é a disputa de forças presentes na criação do Código Eleitoral de 1932: tentou-se apresentar uma Justiça Eleitoral que dissipasse a resistência política dos setores que clamavam pela democratização do país, sem, no entanto, permitir que ela fosse um obstáculo incontornável para as intenções autoritárias de Getúlio Vargas e do Movimento Tenentista que integrava a base do seu apoio político. Vejamos, adiantem, alguns elementos que subsidiam essa visão.

Em primeiro lugar, a Frente Paulista, diante do Código Eleitoral de 1932, não se convenceu de que ele era suficientemente capaz de garantir o ambiente democrático, tanto que,

¹² A Frente Única Paulista foi o movimento que conseguiu unir as duas principais forças políticas de São Paulo, historicamente rivais, criando uma plataforma comum de oposição ao Governo Provisório de Getúlio Vargas. O Partido Republicano Paulista, representante da elite cafeeira e conservadora de São Paulo, conjugou esforços com o Partido Democrático, que reunia uma oposição mais urbana, liberal e reformista, formada por intelectuais, classes médias urbanas e setores da nova elite industrial

“apesar da iniciativa do Governo Provisório, a insatisfação paulista continuou” (KOSHIBA e PEREIRA, 2003, p. 441), e, “na oposição, permaneciam as dúvidas acerca da convocação de eleições e do controle dos tenentes¹³” (FAUSTO, 2000, p. 343). Como resultado, “em 9 de julho de 1932 [apenas três meses e meio após o Código Eleitoral ser decretado], eclodiu em São Paulo a Revolução Constitucionalista, que durou três meses” (KOSHIBA e PEREIRA, 2003, p. 441), evidenciando a falta de entusiasmo dos opositores de Getúlio com o Código Eleitoral que ele apresentou para demonstrar as suas supostas intenções democráticas. Fica claro, então, que o Código Eleitoral de 1932 foi percebido, já na sua origem, apenas como uma estratégia para dissipar a resistência política da Aliança Paulista, e não como o resultado de um projeto genuíno de democratização do país.

Após a reconstitucionalização da nação e a conclusão do Governo Provisório, a Constituição de 1934, no seu artigo 52, § 1º, dispunha que a eleição para o cargo de Presidente da República seria realizada diretamente, em consonância com a previsão constante do Código Eleitoral de 1932, no seu artigo 56. Contudo, a Assembleia Nacional Constituinte, majoritariamente composta por parlamentares favoráveis a Getúlio Vargas, decidiu fazer uma exceção a essa regra, estabelecendo que, para o primeiro quadriênio após a promulgação da nova Constituição, o Presidente seria escolhido por meio de votação indireta da Assembleia Nacional¹⁴. Isso significava, na prática, que Getúlio Vargas permaneceria no cargo, dada a significativa maioria de aliados que possuía na Assembleia Nacional Constituinte, o que alimentava as desconfianças que a Aliança Paulista, desde o início, nutria relativamente ao Código Eleitoral de 1932, pois demonstrava que Getúlio nunca teve a real intenção de que ele fosse uma via efetiva para retirá-lo democraticamente do poder.

Em 10 de novembro de 1937, pouco menos de dois meses antes das eleições presidenciais marcadas para janeiro de 1938, Getúlio Vargas, utilizando a encenação do Plano Cohen, argumentou ser imprescindível conter as agitações políticas que permeavam o país. Assim, decretou o fechamento do Congresso e instaurou o Estado Novo, promulgando uma “nova Constituição, denominada de ‘Polaca’, por ter sido inspirada na Constituição da Polônia” (KOSHIBA e PEREIRA, 2003, p. 449). Pode-se afirmar que “o Estado Novo concentrava a

¹³ A palavra “tenentes”, usada por Boris Fausto, é uma referência aos membros do Grupo Tenentista, movimento político de oficiais de baixa patente que apoiavam Getúlio Vargas mas que eram contrários à democratização e favoráveis a um governo centralizador e autoritário.

¹⁴ CF/1934 – Disposições Transitórias. Art. 1º Promulgada esta Constituição, a Assembleia Nacional Constituinte elegerá, no dia imediato, o Presidente da República para o primeiro quadriênio constitucional.

maior quantidade de poderes até então na história do Brasil independente” (FAUSTO, 2000, p. 366), com uma preponderância indiscutível do Poder Executivo, considerado “o ‘órgão supremo do Estado’, usurpando, inclusive, as prerrogativas do Legislativo” (KOSHIBA e PEREIRA, 2003, p. 450). Conforme o artigo 73 da Constituição de 1937, Getúlio era a “autoridade suprema do país” e, no exercício dessa autoridade, extinguiu a Justiça Eleitoral e dissolveu todos os partidos políticos, sob a justificativa de que “eram combinações artificiais de natureza jurídica e formal e que tinham propósitos meramente eleitorais” (KOSHIBA e PEREIRA, 2003, p. 449).

Portanto, ao considerar todo o contexto histórico e as circunstâncias mencionadas, não é de se esperar que esse mesmo Chefe de Estado, que protagonizou todas essas manobras autoritárias para se manter no poder, tivesse a intenção sincera de apresentar um Código Eleitoral que não lhe proporcionasse meios para interferir na composição dos Tribunais Eleitorais e, conseqüentemente, nas suas decisões, de modo que fortalecessem as suas intenções de perpetuação no Poder.

6 POR QUE OS PROBLEMAS NÃO SÃO CORRIGIDOS?

Ao examinar as modestas alterações na composição da Justiça Eleitoral ao longo da sua trajetória histórica, constata-se que se resumem, essencialmente, a sutis oscilações no número de membros dos tribunais ou a atualizações na designação dos órgãos de origem dos magistrados recrutados para o exercício temporário da jurisdição eleitoral. Nunca se verificou uma transformação efetiva na estrutura desse ramo do Judiciário, assim como se manteve inalterado, desde a sua criação, o caráter provisório do exercício da jurisdição eleitoral.

Diante disso, cabe indagar: se os problemas anteriormente apontados de fato existem, por que permanecem intocados após tantas décadas, sem qualquer tentativa de correção?

Entendemos que a atual configuração persiste devido a dois fatores conjugados: a ausência de consenso entre os especialistas e pressões de natureza corporativa.

A divergência doutrinária é evidente. Ao examinarmos a opinião de autores eleitoralistas, constataremos que, em oposição à corrente representada por Joel José Cândido, para quem a composição da Justiça Eleitoral “precisa ser repensada” (CÂNDIDO, 2006, p. 48), há doutrinadores que a defendem. Esse é o caso, por exemplo, do renomado eleitoralista Djalma Pinto, cuja tese, por ser altamente representativa dessa linha de pensamento, passaremos a analisar. Vejamos, pois, o que sustenta o autor:

Não dispõe a Justiça Eleitoral, por outro lado, de quadro próprio de magistrados. As investidas são periódicas, prevalecendo, assim, o princípio da temporariedade. Nenhum magistrado tem vinculação permanente com ela. A permanência ali é sempre limitada.

O lado positivo desse sistema reside no fato de que o Direito Eleitoral está sempre sendo oxigenado. A jurisprudência é frequentemente atualizada graças as novas composições dos Tribunais, respondendo assim às expectativas da sociedade em permanente mutação. Por exemplo, Villas Boas Correa, Torquato Jardim e Fernando Neves, entre outros advogados nomeados Ministros do Tribunal Superior Eleitoral, deram notável contribuição ao Direito Eleitoral por ocasião de sua atuação naquela Corte.

Também não é possível a instalação de um feudo. Se, por sua vez, não for o magistrado efetivamente comprometido com o ideal de justiça provocará danos, é certo, mas não por muito tempo. Ao contrário, por exemplo, de alguns casos constatados em outras jurisdições em que os prejuízos ao grupo social se eternizam sem qualquer reação do grupo social. (PINTO, 2006, p. 37)

Destaque-se que Pinto (2006, p. 37) cita o que entende ser “o lado positivo desse sistema”, mas não menciona qual seria, então, o lado negativo, se é que o percebeu. Portanto, embora reconheçamos a costumeira relevância das contribuições do professor Djalma Pinto, neste aspecto específico adotamos entendimento diverso das suas conclusões, assim como daqueles que as acompanham pelos mesmos fundamentos.

É dispensável que qualquer ramo do Poder Judiciário, em especial um que se autointitula “Justiça Especializada”, recorra a magistrados temporários para se “oxigenar”. A exceção da Justiça Eleitoral comprova isso, já que os demais ramos judiciários não adotam a temporariedade e, mesmo assim, não se pode acusá-los de estagnação ou de deixar de atualizar as suas jurisprudências. Muito ao contrário, e segundo os motivos já expostos, a temporariedade, assim como o acúmulo de funções, labora no sentido de comprometer o aprimoramento técnico e prático dos magistrados.

Ainda segundo Pinto (2006, p. 37), a temporariedade promove uma frequente atualização da jurisprudência, em virtude das novas composições dos tribunais. Reconhecemos que este seja, de fato, um dos seus efeitos. No entanto, uma atualização demasiadamente frequente pode gerar casuísmos e instabilidade no Direito. Se é certo que a interpretação das leis deve acompanhar as transformações e anseios da sociedade, também é essencial que seja ponderada, a fim de não surpreender os candidatos ou violar a isonomia entre eles. Como já advertia Paracelso, a dose inadequada transforma o remédio em veneno.

Na nossa perspectiva, a atualização jurisprudencial, ainda que indispensável, não deve ser nem excessivamente acelerada, nem demasiadamente espaçada, mas sim proporcional às demandas sociais e sintonizada com a evolução gradual dos costumes. É o que se observa nos

demais ramos do Poder Judiciário, onde a estabilidade dos magistrados é a regra — o que, longe de imobilizar as jurisprudências, assegura a sua evolução equilibrada e contínua.

Consideramos também inadequado afirmar que a rotatividade dos juízes eleitorais impede a “formação de um feudo” (PINTO, 2006, p. 37) sob o argumento de que magistrados sem compromisso com a justiça seriam eventualmente substituídos. Afinal, a simples substituição de um juiz descompromissado poderia resultar na chegada de outro com o mesmo perfil, tornando a qualidade da Justiça refém da sorte em cada nova nomeação. Evidentemente, tal cenário é inviável e indesejável.

Como a experiência demonstra, o comprometimento dos juízes com a justiça, quando não é espontâneo, é garantido pelos meios ordinários comuns a todos os ramos do Judiciário: os recursos processuais, a atuação correicional do Conselho Nacional de Justiça e das corregedorias, a fiscalização do Ministério Público e o acompanhamento da sociedade civil por meio de instituições como a OAB. Para esse fim, a temporariedade dos magistrados não se revela necessária, e, se o fosse, todos os outros ramos do Judiciário que não contam com esse artifício estariam comprometidos.

Conforme já expusemos, é justamente a temporariedade, quando associada à potencial influência do Chefe do Executivo na composição dos tribunais eleitorais, que pode, ao menos em tese, fomentar a criação de feudos, continuamente reforçados e renovados a cada biênio.

15

No que tange às pressões de natureza corporativa, entendemos que elas decorrem de interesses institucionais e individuais enraizados, que criam uma resistência orgânica a mudanças que possam alterar o quadro atual.

Um dos elementos centrais para a compreensão dessa resistência encontra-se no regime de remuneração dos magistrados recrutados temporariamente para atuar perante a Justiça Eleitoral. Desde a sua criação, o ordenamento jurídico eleitoral previu um pagamento complementar para tais juízes. O Código Eleitoral de 1932, ao instituir a Justiça Eleitoral, estabeleceu o pagamento de gratificações pelo exercício da jurisdição eleitoral¹⁵, que eram

¹⁵ Decreto nº 21.076/1932 (Código Eleitoral).

(...)

Art. 11. Ao juiz do Tribunal Superior, por sessão a que compareça, é abonado o seguinte subsídio:

a) 100\$000, sem prejuízo dos vencimentos integrais, quando exerça outra função pública remunerada;

b) 150\$000, em caso contrário.

(...)

Art. 22. Por sessão a que compareça, o juiz do Tribunal Regional é abonado o seguinte subsídio:

a) 80\$, sem prejuízo dos vencimentos integrais, quando exerça outra função pública remunerada;

b) 120\$, em caso contrário.

(...)

somadas aos vencimentos ordinários recebidos pelos magistrados nas suas origens. Essa previsão histórica foi mantida ao longo do tempo e está atualmente contemplada na Lei nº 8.350/1991, regulamentada pela Resolução TSE n. 23.578/2018¹⁶, configurando um expressivo incremento pecuniário que, conforme estabelecem as Resoluções CNJ nº 13 e 14/2006, nos arts. 8º, III, "d", e 4º, III, "d", respectivamente, encontra-se excluído da incidência do teto remuneratório constitucional.

Esse benefício remuneratório, associado ao prestígio inerente ao exercício de funções em uma jurisdição de grande visibilidade política, consolida uma espécie de reserva de poder e vantagem de difícil renúncia. A abertura temporária de vagas para magistrados em tribunais eleitorais, especialmente nos cargos de maior escalão, configura-se como um mecanismo de distribuição de cargos de direção e de reforço de rendimentos dentro da carreira, criando um ciclo de benefícios recíprocos e fidelidades institucionais.

Dessa forma, a manutenção do modelo atual atende a poderosos interesses corporativos, que vão desde a complementação financeira individual até o fortalecimento de influências político-institucionais dentro do Poder Judiciário. Qualquer proposta de reforma estrutural que implique a alteração do regime de provimento ou da composição dos tribunais eleitorais esbarra, consequentemente, numa sólida rede de resistências, tornando politicamente complexa a superação de um modelo historicamente consolidado.

16

A proposta de reforma da composição dos tribunais eleitorais por meio da PEC nº 31/2013 (já citada anteriormente) expôs de maneira clara as disputas corporativas de que tratamos. De um lado, a Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE) posicionou-se favoravelmente à proposta, conforme exposto na sua Nota Técnica nº 7/2013; de outro, a Associação dos

Art. 32. Aos juízes eleitorais é abonado o subsídio de um conto e duzentos mil reis por ano, pago em quotas mensais.

¹⁶ Resolução TSE nº 23.578/2018. Dispõe sobre o pagamento das gratificações eleitorais previstas na Lei nº 8.350/1991 e dá outras providências.

(...)

Art. 2º Os membros dos tribunais eleitorais e respectivos substitutos percebem uma gratificação de presença por sessão jurisdicional a que compareçam, calculada da seguinte forma:

I – Tribunal Superior Eleitoral: 3% (três por cento) do subsídio de ministro do Supremo Tribunal Federal;

II – tribunais regionais eleitorais: 3% (três por cento) do subsídio de juiz do Tribunal Regional Federal.

§ 1º O pagamento da referida gratificação limita-se ao máximo mensal, para cada membro ou substituto, do correspondente a 8 (oito) sessões.

§ 2º A partir da data-limite para o pedido do registro de candidatura até noventa dias depois das eleições, o número máximo de sessões mensais remuneradas será o seguinte:

I – no mês de agosto: 12 (doze) sessões;

II – nos meses de setembro a dezembro: 15 (quinze) sessões.

(...)

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

Magistrados Brasileiros (AMB) manifestou veemente oposição. Ambos os posicionamentos, embora revestidos de argumentos de interesse público, refletem, na nossa concepção, a defesa de vantagens e espaços de influência corporativos.

A AJUFE, na sua nota técnica, fundamentou o seu apoio à PEC com base no caráter federal da Justiça Eleitoral, argumentando que a presença majoritária de magistrados estaduais em tribunais e varas eleitorais constituía uma “incoerência histórica” a ser mitigada pela PEC nº 31/2013¹⁷. A associação defendeu a ampliação do número de juízes federais nos Tribunais Regionais Eleitorais e a transferência para os Tribunais Regionais Federais da competência para elaborar listas tríplexes de indicação de advogados. Sob a roupagem de um aprimoramento da federação e do equilíbrio institucional, percebe-se a busca por ampliação de espaço decisório e influência política por parte da carreira federal.

Em oposição, a AMB emitiu nota técnica pela rejeição global da PEC 31/2013, acusando-a de “desprestígio sem igual”¹⁸ à Justiça Estadual, o que, por si só, deixa transparecer o embate motivado precipuamente pela manutenção do prestígio atual. A associação destacou a eficiência histórica e a capilaridade da Justiça Eleitoral, construída e mantida por juízes de direito, e alertou para o “ataque” promovido pela Justiça Federal à Justiça Comum Estadual, afastando qualquer dúvida relativamente a um conflito que, nas palavras da própria AMB, é “essencialmente corporativista”¹⁹. A defesa intransigente da condição atual pela AMB evidencia a resistência em renunciar a um espaço de poder consolidado, que assegura a magistrados estaduais o exercício de funções eleitorais – inclusive com a percepção de vantagens remuneratórias adicionais, como as gratificações previstas desde o Código Eleitoral de 1932 até a atual Resolução TSE nº 23.459/2016.

A disputa, portanto, ultrapassa o debate técnico-jurídico e a baliza do interesse público, evidenciando, na nossa compreensão, um conjunto de interesses corporativos e individuais: de um lado, a AJUFE busca expandir a atuação e a influência dos juízes federais em uma jurisdição

¹⁷ Nota Técnica nº 7/2013 – AJUFE: “A par de afirmar o caráter federal da Justiça Eleitoral, mitigando uma incoerência histórica, a PEC 31/2013 também promove mais transparência e mais controle quando amplia a participação de Juízes Federais nos TRE” (p.5). Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4617507&ts=1630429170684&disposition=inline>>. Acesso em: 29/10/2025.

¹⁸ Nota Técnica da AMB relativa à PEC 31/2013: “Essa pretensão de alteração agride imensamente a história da Justiça Estadual, prejudica-a e comete um desprestígio sem igual. Portanto, impugna-se com veemência essa pretensão de alteração” (p.3). Disponível em: <https://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/NOTA_TECNICA.pdf>. Acesso em: 29/10/2025.

¹⁹ Nota Técnica da AMB relativa à PEC 31/2013: “A alteração do art. 121. É aqui, contudo, que se concentra o maior ataque da proposta contra a Justiça Comum Estadual. Embora forte, essa é a palavra que se deve usar: ataque. A pretensão de alteração é essencialmente corporativista em defesa de juízes federais da Justiça Federal que vem desenvolvendo, há alguns anos, um movimento interno que postula a competência da justiça eleitoral em prejuízo da Justiça Comum Estadual” (p. 4). Disponível em: <https://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/NOTA_TECNICA.pdf>. Acesso em: 29/10/2025.

estratégica; de outro, a AMB procura preservar as prerrogativas e os benefícios materiais e simbólicos dos magistrados estaduais. Ambos os grupos valem-se de narrativas de interesse público – como eficiência, federalismo e controle social – para justificar a manutenção ou a ampliação das suas respectivas reservas de poder, demonstrando como reformas institucionais podem ser obstruídas ou impulsionadas por dinâmicas corporativas enraizadas.

7 UMA PROPOSTA RAZOÁVEL

O êxito histórico da Justiça Eleitoral brasileira oferece um caso paradigmático para a teoria institucional, ilustrando como uma instituição pode desenvolver autonomia operacional e alcançar sua missão apesar dos objetivos preconizados por seus fundadores. O indiscutível desempenho da instituição na garantia dos processos eleitorais corrobora a tese de sua emancipação funcional e adaptação bem-sucedida às exigências da democracia. Nessa linha, eventuais fragilidades inerentes ao seu desenho institucional original não demandariam reforma, uma vez que a conduta técnica e ética dos atuais gestores tem sido capaz de neutralizá-las, evitando que se materializem em consequências negativas.

Todavia, ainda que a atuação contemporânea da Justiça Eleitoral seja realmente capaz de convencer sobre a autonomia e boa direção das suas práticas institucionais, não é salutar a adoção de uma postura dogmaticamente frágil e perigosamente estática, que desconsidere a imprevisibilidade inerente às conjunturas e aos cenários políticos futuros. A permanência de vícios de origem ou falhas de concepção na sua arquitetura institucional representa uma espécie de “reserva de perigo”, pois tais fragilidades podem ser ativadas e instrumentalizadas em contextos de crise ou por agentes hostis aos seus fins institucionais. Portanto, o aprimoramento contínuo e preventivo por meio da eliminação proativa de imperfeições normativas é um imperativo de segurança jurídica e de preservação da integridade funcional das instituições democráticas ao longo do tempo.

Como vimos, a Justiça Eleitoral, desde a sua criação em 1932, mantém uma estrutura organizacional marcada pela temporariedade dos seus magistrados, forte influência do Poder Executivo na composição dos tribunais e ausência de participação efetiva da sociedade civil. Tais características, conforme amplamente discutido neste trabalho, geram desafios à especialização, à independência e à credibilidade do processo eleitoral. Nossa sugestão é que essas potencialidades negativas sejam efetivamente eliminadas.

Entendemos que a temporariedade dos juízes eleitorais em todas as instâncias deve ceder espaço a um quadro próprio de magistrados dedicados exclusivamente à jurisdição eleitoral, pois

Há órgãos da Justiça Eleitoral no Brasil, mas não há uma magistratura eleitoral exclusiva, própria, de carreira. A composição de todas as três espécies de órgãos colegiados com jurisdição eleitoral é híbrida, integrando-os juízes de outros tribunais, juristas da classe dos advogados e até pessoas sem formação jurídica, como no caso das Juntas Eleitorais. Não há, na verdade, Justiça cuja composição de seus órgãos seja mais diversificada do que a Justiça Eleitoral. Essa composição multifacetária, em substituição a uma magistratura própria, com juízes especializados, precisa ser repensada. Fica difícil sustentá-la, hoje, quando a especialização dos órgãos judiciários, em suas varas, câmaras e turmas, passa a ser a tônica. Em diversos órgãos judiciários já há especialização para julgamento de causas criminais, civis, da infância e adolescência, da fazenda pública, trânsito, família, registros públicos, acidentes do trabalho, consumidor e meio-ambiente, etc. Nos tribunais, as câmaras, turmas e grupos já têm competência especializada por matéria, se encontrando na própria lei (LC 35/1979), regimentos e assentos regimentais, disposições legais específicas sobre essas divisões. Sem falar nas especializações já de ordem constitucional, como Justiça Militar, Justiça do Trabalho e Tribunal do Júri. Todas elas com carreira (ou organização específica, como no caso do Júri) própria para a magistratura, Ministério Público e dotados de quadro funcional também próprio (CÂNDIDO, 2006, p. 47-48).

Além dos benefícios decorrentes da especialização jurisdicional, a supressão da “reserva de perigo” que emerge da ausência de quadro próprio acarretaria também impactos orçamentários positivos. Tome-se como exemplo a região dos municípios de Bauru, Pederneiras, Agudos e Lençóis Paulista, localizados no interior do Estado de São Paulo, onde estão instaladas seis Zonas Eleitorais contíguas, cada uma com seu juiz atuando em regime de dedicação parcial e período temporário de dois anos. Considerando que cada Juiz Eleitoral recebe uma gratificação correspondente a 16% do subsídio de um juiz federal, verifica-se que, mensalmente, o equivalente a 96% desse subsídio é destinado ao pagamento das gratificações dos seis magistrados eleitorais, que adicionam os valores às remunerações percebidas na Justiça Comum estadual.

Diante desse cenário, vejamos a análise do volume de processos recebidos e julgados por essas seis Zonas Eleitorais contíguas no intervalo de 2021 a 2024 — período que abrange uma eleição federal (2022), uma eleição municipal (2024) e dois anos sem pleitos (2021 e 2023). Em seguida, será realizada a comparação desses dados com os números de processos recebidos e julgados por apenas uma das três varas federais sediadas na mesma região (município de Bauru), tudo conforme os dados públicos fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ):

Tabela: Processos recebidos e julgados: comparação entre seis zonas eleitorais da Região de Bauru e a 3ª Vara da Justiça Federal de Bauru.

	23ª Zona Eleitoral	300ª Zona Eleitoral	387ª Zona Eleitoral	7ª Zona Eleitoral	86ª Zona Eleitoral	161ª Zona Eleitoral	Total Anual da Justiça Eleitoral	Total anual da 3ª Vara

		Bauru		Bauru		Bauru		Agudos		Pederneiras		Lençóis Paulista				Federal - Bauru	
		novos	julgados	novos	julgados	novos	julgados	novos	julgados	novos	julgados	novos	julgados	novos	julgados	novos	julgados
Ano	2021	30	96	24	133	25	351	33	342	50	400	31	33	193	1355	1281	459
	2022	18	36	19	21	91	202	54	39	80	116	54	25	316	439	1101	677
	2023	22	11	12	31	43	80	28	46	51	120	37	402	193	690	1209	2334
	2024	618	576	218	184	471	97	509	349	828	514	499	356	3143	2076	1135	2760
Total nos 4 anos		688	719	273	369	630	730	624	776	1009	1150	621	816	3845	4560	4726	6230

Fonte: dados extraídos do Conselho Nacional de Justiça.²⁰

Verifica-se que as seis zonas eleitorais da região consomem, em conjunto, o equivalente a 96% do subsídio de um juiz federal, operando com estrutura física e de pessoal correspondente a seis cartórios²¹ — um para cada juiz eleitoral. Apesar desse dispêndio, os dados de produtividade revelam um contraste significativo: no intervalo de quatro anos, uma única vara federal de Bauru (dentre as três ali instaladas) julgou 6.230 processos, enquanto as seis zonas eleitorais, somadas, julgaram apenas 4.560 processos, o que representa 73,19% do total julgado exclusivamente pela 3ª Vara Federal de Bauru.

A mesma assimetria se verifica quanto à distribuição de novos processos. No mesmo período, as seis zonas eleitorais receberam, em conjunto, 3.845 processos, ao passo que a 3ª Vara Federal, isoladamente, recebeu 4.726 — número 22,91% superior ao das zonas eleitorais somadas.

Torna-se evidente que, caso um único juiz federal assumisse de forma exclusiva e permanente a jurisdição das seis zonas eleitorais mencionadas, utilizando a mesma estrutura funcional de sua vara de origem, ele seria premiado com uma expressiva redução no volume de processos recebidos e julgados. Simultaneamente, a Justiça Eleitoral se beneficiaria da especialização e da dedicação exclusiva desse profissional, com ganhos institucionais relevantes.

²⁰ Estatísticas do Poder Judiciário. Disponível em: <<https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>>. Acesso em: 31/10/2025.

²¹ Na estrutura física e humana de cada cartório estão incluídos: no mínimo dois servidores do quadro da Justiça Eleitoral, nos termos da Lei nº 10.842/2004; duas funções comissionadas (Chefe de Cartório e Assistente da Chefia); vários servidores requisitados de outros órgãos para prestação de serviços na Justiça Eleitoral, nos termos da Resolução TSE nº 6.999/1982; instalações prediais, mobiliário, material de expediente, estrutura de tecnologia e toda manutenção correspondente.

Adicionalmente, observa-se que a maior parte das demandas eleitorais está relacionada ao registro de candidaturas e à prestação de contas eleitorais e partidárias — matérias que, atualmente, apresentam elevado grau de automação e padronização, em razão da objetividade das questões tratadas e da simplicidade dos procedimentos envolvidos. Por essa razão, é possível afirmar que, além de lidar com um número inferior de processos, o juiz ainda atuaria predominantemente em feitos de menor complexidade e de tramitação mais célere.

Cumprе salientar, ainda, que ao desincumbir os magistrados estaduais das atribuições eleitorais, a proposta ora apresentada propiciaria a exclusiva concentração de seus esforços na complexa e volumosa pauta de processos de suas varas originárias. Portanto, a ruptura com o regime de acumulação de funções característico do biênio eleitoral constituiria um avanço para essa magistratura, sobretudo em relação à celeridade e à qualidade da prestação jurisdicional ao cidadão.

É possível suscitar a objeção de que a substituição de múltiplas zonas eleitorais – dotadas de juízes temporários e em regime de dedicação parcial – por uma única zona de maior abrangência, sob a responsabilidade de um magistrado permanente e em regime de exclusividade, ainda que vantajosa sob a ótica processual (em razão da especialização e da celeridade que promove), mostrar-se-ia administrativamente inconveniente, pois concentraria o cadastro eleitoral e a organização material das eleições de diversos municípios sob a gestão de um único juiz.

21

Tal argumento, contudo, revela-se frágil. Impende assinalar que as referidas incumbências de caráter não jurisdicional, embora formalmente integrem as atribuições administrativas dos juízes eleitorais, já são efetivamente executadas por servidores do Poder Judiciário, que as desempenham sob a supervisão do magistrado. Defende-se, portanto, que a execução dessas tarefas permaneça a cargo do corpo funcional, porém, preferencialmente, lotado em um órgão administrativo especificamente destinado à gestão material e logística eleitoral – uma espécie de gerência de eleições. Tal setor, uma vez instituído, manteria vínculo administrativo com o Judiciário, porém estaria integralmente dissociado da esfera jurisdicional. Essa segregação é recomendável ante a natureza estritamente administrativa de suas funções, cujo exercício pode, paradoxalmente, gerar demandas que serão submetidas à apreciação do próprio juízo eleitoral. Desse modo, evita-se qualquer envolvimento prévio do magistrado com questões que poderão, posteriormente, constituir objeto de sua própria decisão jurisdicional.

Com efeito, não se justifica que o juiz permaneça formalmente responsável por tarefas como a preparação de locais de votação, por exemplo. Na eventualidade de falhas – como a ausência de acessibilidade para eleitores com deficiência ou a existência de uma janela que exponha a urna e quebre o sigilo do voto –, caberia ao próprio magistrado, responsável formal pela logística, julgar as impugnações decorrentes dessas mesmas falhas. Em outras palavras: o juiz seria levado a apreciar juridicamente as consequências de uma deficiência da qual ele mesmo é o responsável formal, configurando manifesta incongruência funcional

No que tange aos tribunais eleitorais, entendemos que os magistrados de carreira, uma vez admitidos em primeiro grau de jurisdição, poderiam ascender aos colegiados por critérios de antiguidade e merecimento, conforme já se verifica ordinariamente nos demais ramos do Poder Judiciário.

Esse modelo, além de fomentar uma saudável disputa entre os magistrados – com reflexos positivos para a qualidade e a produtividade da jurisdição –, apresenta ainda a vantagem de afastar da composição dos tribunais eleitorais qualquer ingerência de agentes públicos filiados a partidos políticos, os quais alcançaram seus cargos mediante eleição e que, por consequência, detêm inevitavelmente interesses eleitorais próprios ou de seus aliados, todos sujeitos à jurisdição desses mesmos tribunais.

Ademais, tribunais constituídos por magistrados de carreira e com atuação perene na Justiça Eleitoral tendem a adquirir maior especialização e a conferir estabilidade à sua jurisprudência, o que contribui para a segurança jurídica e isonomia entre partidos e candidatos, conforme foi anteriormente discutido.

Quanto aos advogados que atuam como juízes nos tribunais eleitorais, entendemos devem ser mantidos, em atenção ao princípio democrático da participação da sociedade civil na composição dessas cortes e à necessidade de incorporar perspectivas externas ao Judiciário, enriquecendo, assim, a diversidade na interpretação jurisprudencial da lei.

Não se mostra recomendável, contudo, que o modelo atual – pelo quais advogados indicados pelo STF ou pelos Tribunais de Justiça são subsequentemente escolhidos e nomeados pelo Presidente da República – seja preservado. Nos parece salutar que o Chefe do Executivo seja afastado desse processo de escolha, uma vez que, detentor de interesses eleitorais e partidários, poderia, em tese, privilegiar nomes alinhados às suas conveniências ou às de seus aliados, comprometendo a isonomia entre candidatos e partidos. Alternativamente, a escolha poderia ser realizada por meio de votação secreta nos próprios Tribunais Eleitorais.

Além disso, é preciso considerar que a OAB, e não os tribunais, é a entidade naturalmente representativa da classe dos advogados. Logo, caberia a ela a indicação de advogados para integrar os tribunais eleitorais, à semelhança do que já ocorre nos demais tribunais do país com assentos reservados a esses profissionais. Seria ilógico, portanto, que instituição representante da classe pudesse indicar seus membros para todos os tribunais do país e fosse excluída especificamente daqueles de natureza eleitoral.

8 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia que a estrutura e a composição da Justiça Eleitoral brasileira, embora tenham alcançado êxito na condução formal dos processos eleitorais, foram originalmente concebidas durante o Governo Provisório de Getúlio Vargas e permanecem alicerçadas em um modelo institucional marcado por um contexto político específico. Esse contexto buscava conciliar a necessidade de moralização dos pleitos com as intenções autoritárias e centralizadoras do então Chefe de Governo, resultando em fragilidades estruturais que se perpetuam há quase um século.

Como evidenciado, a temporariedade dos magistrados, o acúmulo de funções e a notória influência do Presidente da República na composição dos tribunais eleitorais constituem vícios de origem com potencial para comprometer a plena independência, a especialização técnica e a estabilidade jurisprudencial deste ramo especializado do Judiciário. Tais características, somadas à exclusão da sociedade civil — por meio de sua instituição representativa dos advogados, a Ordem dos Advogados do Brasil — do processo de indicação de membros, alimentam reservas de instabilidade e de imparcialidade cujas potenciais implicações em nada se coadunam com os princípios que regem um Estado Democrático de Direito.

A proposta aqui delineada, que preconiza a instituição de uma magistratura eleitoral permanente e de carreira, bem como a substituição do modelo de escolha presidencial dos advogados indicados para os tribunais eleitorais por escolhas realizadas no âmbito dos próprios tribunais e com a indispensável participação da OAB, apresenta-se não como uma ruptura radical, mas sim uma evolução natural e necessária. Trata-se de adaptar a Justiça Eleitoral aos imperativos contemporâneos de impessoalidade, eficiência e segurança jurídica, afastando-a definitivamente de suas amarras históricas e de potenciais influências político-partidárias.

A superação desses desafios, pois, não é apenas uma questão de técnica jurídica. Trata-se de condição essencial ao aprofundamento da democracia e à consolidação da credibilidade do

processo eleitoral. Aperfeiçoar a Justiça Eleitoral é, em última instância, fortalecer a própria instituição, a confiança social que justamente lhe é depositada e a legitimidade dos representantes eleitos sob sua égide.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso. Regimento Interno do Senado Federal: resolução nº 93 de 1970. Brasília, DF: Senado Federal, 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução-CNJ Nº 13. Dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura. Brasília, DF: DJ nº 62, de 30/03/2006. p. 145.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução-CNJ Nº 14. Dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional para os servidores do Poder Judiciário e para a magistratura dos Estados que não adotam o subsídio. Brasília, DF: DJ nº 62, de 30/03/2006. p. 145-146.

BRASIL. Constituição Federal, de 10 de novembro de 1937. Constituição dos Estados Unidos do Brasil.

BRASIL. Constituição Federal, de 16 de julho de 1934. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.

BRASIL. Constituição Federal, de 18 de setembro de 1946. Constituição dos Estados Unidos do Brasil.

BRASIL. Constituição Federal, de 24 de janeiro de 1967. Constituição da República Federativa do Brasil.

BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil.

BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. Código Eleitoral.

BRASIL. Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945. Regula, em todo país, o alistamento eleitoral e a eleições a que se refere o artigo 4º da Lei Constitucional n. 9, de 28 de fevereiro de 1945. Código Eleitoral.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de julho de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Código Eleitoral.

BRASIL. Lei nº 8.350, de 28 de dezembro de 1991. Dispõe sobre gratificações representações na Justiça Eleitoral.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.073-7/160-Paraná. Impetrante: Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Paraná. Autoridade coatora: Presidente da República. Relator: Ministro Paulo Brossard. Decisão de 29/11/1990. Publicada no Diário de Justiça de 20/09/1991. Ementário nº 1634-1. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85421>>. Acesso em: 21/10/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Regimento Interno. Brasília, DF: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão de Informação, 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Questão de Ordem na Petição nº 3.020. Requerente: Marcelino Ayub Fraga. Requerida: Rita de Cássia Paste Camata. Relator: Ministro Aldir Passarinho Junior. Decisão de 08/06/2010. Publicada no DJE de 04/08/2010. p. 142. Disponível em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=38340¶ms=s>. Acesso em: 21/10/2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução-TSE Nº 23.517. Dispõe sobre a lista tríplice para preenchimento das vagas de juízes dos Tribunais Regionais Eleitorais, na classe dos advogados. Brasília, DF: DJE-TSE nº 70, de 07/04/2017. p. 98-100.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução-TSE Nº 23.578. Dispõe sobre o pagamento das gratificações eleitorais previstas na Lei nº 8.350/1991 e dá outras providências. Brasília, DF: DJE-TSE nº 136, de 11/07/2018. p. 2-3.

BULFINCH, Thomas. O livro de ouro da mitologia: história de deuses e heróis. 9. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000. 417 p. Tradução de: David Jardim Júnior.

CÂNDIDO, Joel J. Direito eleitoral brasileiro. 12. ed. Bauru: Edipro, 2006. 653 p.

FAUSTO, Boris. História do Brasil. 8. ed. São Paulo: Fundação Para O Desenvolvimento da Educação, 2000. 657 p.

KOSHIBA, Luiz; PEREIRA, Denise. História do Brasil no contexto da história ocidental. 8. ed. São Paulo: Atual, 2003. 602 p.

MATIAS-PEREIRA, José. Manual de Gestão Pública contemporânea. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2020. 343 p.

PINTO, Djalma. Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 402 p.

SILVA, Luciano Olavo da. *Direito Eleitoral: manual objetivo para provas e concursos*. Curitiba: Juruá, 2012. 224 p.

TAQUES, Pedro (Sen.). Proposta de Emenda à Constituição nº 31, de 2013. Modifica os arts. 119, 120 e 121 da Constituição Federal, para proceder a alterações na forma de escolha dos membros dos tribunais eleitorais, e dá outras providências. *Diário do Senado Federal* nº 93, de 2013, Brasília, DF, p. 38025 a 38026, publicado em 19 de junho de 2013.