

# **O PROCEDIMENTO DO REGISTRO DE CANDIDATURAS NO PARADIGMA DO PROCESSO ELEITORAL DEMOCRÁTICO: ATIVIDADE ADMINISTRATIVA OU JURISDICIONAL?**

**The procedure of candidature's registration in the democratic electoral process paradigm: administrative or jurisdictional activity?**

Elaine Harzheim Macedo\*  
Rafael Morgental Soares\*

## **RESUMO**

Este artigo estuda o procedimento de registro de candidaturas no paradigma do processo eleitoral democrático. Seu objetivo é demonstrar o caráter jurisdicional de todo o procedimento, inclusive de sua fase inicial - sem impugnação -, como uma forma vantajosa de realização dos direitos políticos fundamentais, sobretudo do direito constitucional à elegibilidade (cidadania passiva), em comparação ao modelo misto consagrado na doutrina eleitoralista brasileira, para a qual a suposta ausência de contraditório evidenciaria o caráter administrativo dessa fase inicial. Para chegar a tal resultado utiliza-se a experiência do direito processual civil, cuja técnica de sumarização do processo conhecida como "inversão do contraditório" passa a ter lugar no direito eleitoral.

**Palavras-chave:** Democracia. Processo eleitoral. Direitos políticos. Direito processual eleitoral. Procedimento de registro de candidaturas. Atividade administrativa. Jurisdição.

## **ABSTRACT**

This paper studies the procedure of candidatures' registration in the democratic electoral process paradigm. Its goal is to demonstrate the jurisdictional nature of the entire procedure, including its initial phase - without challenge - as an advantageous embodiment of fundamental political rights, especially the right to constitutional eligibility (passive citizenship), compared to the mixed model embodied in the Brazilian electoral doctrine, for which the supposed absence of contradictory would evidence the administrative character of this initial phase. To reach this result we use the civil procedural law experience, for which the summarization process known as "inversion adversarial" shall take place in the electoral law.

**Keywords:** Democracy. Electoral process. Political rights. Procedural law election. Procedure of registration of applications. Administrative activity. Jurisdiction.

---

\* Doutora em Direito pela UNISINOS. Mestre em Direito e Especialista em direito processual civil pela PUC/RS. Professora na Graduação e no Programa de Pós-Graduação em Direito junto à PUC/RS. Ex-Desembargadora Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Membro do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul. E-mail: [elaine@fhm.adv.br](mailto:elaine@fhm.adv.br)

\* Mestrando em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Analista Judiciário. Chefe de Gabinete da Presidência do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Coordenador da Escola Judiciária Eleitoral do Rio Grande do Sul. E-mail: [rafaelmorgental@hotmail.com](mailto:rafaelmorgental@hotmail.com)

## **1 INTRODUÇÃO**

Este trabalho investiga a natureza jurídica do procedimento de registro de candidaturas no paradigma do processo eleitoral democrático, posicionando-se por seu caráter jurisdicional. Partindo de um exame inicial das funções constitucionais da Justiça Eleitoral, com realce sobre as similitudes e diferenças entre suas funções executiva e jurisdicional, o artigo defende a possibilidade de se compreender a homologação direta do registro de candidaturas (sem impugnação) como uma expressão da jurisdição eleitoral, e não da gestão das eleições.

A base de tal posicionamento é a concepção do processo judicial como um espaço democrático para a solução de conflitos efetivos ou potenciais, dentro do qual a ordinaryidade - dominante e tradicional - cede espaço à sumariedade, em nome de sua substancialização, para o fim de se concretizar direitos fundamentais.

A partir daí a fase inicial do procedimento de registro de candidaturas (aquela que se desenvolve até antes de eventual impugnação) é concebida como jurisdicional, e não mais administrativa: admitido o caráter potencialmente litigioso dessa fase, considera-se que o contraditório fica postergado para a fase posterior, o que configura o uso da técnica de inversão do contraditório, uma das formas típicas de sumarização processual. Desse modo, o órgão eleitoral julgador permanece posicionado de forma angular, e não linear ao requerente da candidatura, exercendo autêntica jurisdição ainda quando a impugnação não é apresentada.

Assim, reconhece-se a aplicação de uma técnica forjada no direito processual civil para superar uma deficiência dogmática do direito processual eleitoral, bastante influenciado pelos ventos da ordinaryidade e pelo tradicional entendimento de que as emanações da Justiça Eleitoral via de regra são administrativas.

Rompendo com esta tradição eleitoralista mediante a inserção das recentes contribuições do processo civil, a pesquisa oferece exemplos e traz questionamentos que buscam demonstrar a maior adequação do tratamento jurisdicional do procedimento de registro de candidaturas desde seu início, e não apenas desde a impugnação, como vem ocorrendo, tudo como forma de garantir a maior eficácia dos direitos políticos fundamentais.

## **2 A JUSTIÇA ELEITORAL E SUAS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS NO MODELO BRASILEIRO**

Embora a república brasileira, desde sua primeira Constituição, tenha pautado o tema da organização política pela separação trina dos poderes, o que veio consagrado pela Constituição de 1988 em seu artigo segundo, a construção histórica da Justiça Eleitoral guarda peculiaridades que aqui não serão exploradas, mas apenas mencionadas, até como sustentação da proposta defendida neste trabalho e seu respectivo corte de conhecimento.

Nesse sentido, seja por continuidade histórica, seja pelo ordenamento jurídico vigente, consagrou-se que a realização de eleições no Brasil compete à Justiça Eleitoral, órgão alocado ao Poder Judiciário, cuja composição no texto constitucional estabelece o seu exercício por mandato de dois anos, podendo haver recondução, no primeiro grau por Juízes de Direito (juízes estaduais, portanto), nos tribunais estaduais e no Tribunal Superior Eleitoral mediante composição mista, mas que conta entre os 7 (sete) membros 5 (cinco) oriundos do Poder Judiciário. Não bastasse isso, no art. 92 da Constituição republicana os Juízes e Tribunais Eleitorais integram objetivamente os órgãos do Poder Judiciário.

Porém, diferentemente dos demais órgãos afeitos à atividade jurisdicional, a Justiça Eleitoral engloba atividades múltiplas, e aqui não se está falando em auto-organização, o que é comum nas demais instituições judiciais, voltadas à execução das eleições municipais e gerais em todo o território nacional, afastando-se tal atividade da peculiar função jurisdicional.

Esta fórmula octogenária encontra suas raízes na reação aos descabros, historicamente conhecidos, dos resultados eleitorais no período da República Velha e, retroagindo no calendário, nas experiências eleitorais brasileiras do tempo do império, quando a parcialidade dos agentes responsáveis pela condução da disputa acabava contaminando a chamada "verdade eleitoral".<sup>1</sup>

Trata-se de construção verde e amarela, que a tradição cuidou de consagrar, constituindo nos dias atuais um paradigma político-jurídico, pois a ideia de um ramo judiciário especializado em eleições praticamente não tem paralelo no mundo.<sup>2</sup> Em matéria de eleições, uma das máximas de Montesquieu é observada à risca pelos povos em geral: as leis

---

<sup>1</sup> ASSIS BRASIL, J. F. de. Manifesto da Aliança Libertadora do Rio Grande do Sul ao País, *In*: BROSSARD, Paulo (Org.). **Ideias políticas de Assis Brasil**, v. 3, Brasília: Senado Federal, 1989, p. 277-278.

<sup>2</sup> Outro exemplo de sistema similar vem da Nicarágua.

devem corresponder com exatidão à sociedade que regulam, sendo mero acaso o fato de legislações de povos distintos coincidirem.<sup>3</sup>

Não há dúvidas, porém, que planejar, organizar, fiscalizar, executar eleições num país que conta com mais de 142 milhões de eleitores<sup>4</sup> é tarefa das mais árduas, exigindo uma significativa lista de atividades, das quais aquela específica de julgar, milenarmente entregue aos órgãos jurisdicionais, é apenas uma parcela, sem embargo de sua importância no processo eleitoral como um todo, ao efeito de manter a isonomia entre os candidatos, a normalidade e a legitimidade das eleições, que em *ultima ratio* é um dos principais sustentáculos da democracia e do Estado de Direito.

Nesse sentido, não é demasiado afirmar que a rigor a Justiça Eleitoral é "maior" do que um órgão jurisdicional. Na verdade, pode-se tomá-la como um "órgão eleitoral", instância - esta sim - cujo modelo brasileiro é reconhecido positivamente mundo afora, ainda que das mais variadas formas.<sup>5</sup>

De sorte que, sem embargo das funções de autoadministração, ínsitas às instituições dos Poderes Legislativo e Judiciário como forma de garantir a sua independência e que para este trabalho desimportam, a Justiça Eleitoral exerce, constitucional e legalmente autorizada, as funções a seguir detalhadas, galgadas à condição de poder, seja por sua natureza (pela eleição se dá a investidura dos agentes dos Poderes Legislativo e Executivo), seja por sua força constitucional, cuja aceitação, de regra, pela comunidade jurídica, não encontra resistência

Função jurisdicional: há países que sequer reconhecem a possibilidade de controle jurisdicional das eleições, entendendo o processo eleitoral como manifestação intocável de soberania popular, e mesmo em caso de violações às regras do jogo os resultados são estabilizados. No Brasil não só o Poder Judiciário atua sobre questões eleitorais, inclusive ao efeito de desfazer a vontade popular se julgá-la viciada, como se constitui um ramo judiciário especializado no assunto, contando para tanto órgãos próprios. São inúmeros os processos que

---

<sup>3</sup> MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **Do Espírito das Leis**. Tradução, Introdução e Notas: Edson Bini. Bauru-SP: Edipro, Série Clássicos, 2004, p. 190.

<sup>4</sup> Conforme dados do TSE, de junho de 2014: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>

<sup>5</sup> Para aprofundar o tema, remete-se o leitor para: MACEDO, Elaine Harzheim, e SOARES, Rafael Morgental. **O poder normativo da Justiça Eleitoral e a separação dos poderes: um paradigma democrático?**, Direitos Fundamentais e Democracia II, Coord. de Jonathan Barros Vita e Marcos Augusto Maliska, CONPEDI UFSC, 2014, p. 265-293, <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/>.

vão desde o enfrentamento de controvérsias nas candidaturas até o julgamento das contas eleitorais e partidárias. O diferencial nesta estrutura é que a jurisdição eleitoral, como já registrado acima, é pautada por princípios bastante peculiares, como a pluralidade de origem dos membros dos tribunais e a temporariedade dos mandatos, o que acaba promovendo uma oxigenação desejável nos cargos cuja responsabilidade é lidar com questões política. Não bastasse isso, os processos jurisdicionais percorrem caminho que pode chegar ao Supremo Tribunal Federal via recurso extraordinário, a exemplo de qualquer processo cível ou criminal, ainda que na fase de cognição e respectiva decisão e enfrentamento de questão infraconstitucional se resolva a demanda no âmbito dos órgãos especializados.

Função executiva: foi por meio da função executiva que se deu o nascimento da Justiça Eleitoral.<sup>6</sup> A realização de tarefas administrativas pela Justiça Eleitoral é a maior responsável pelo seu volume de serviço, não se limitando aos anos eleitorais, qualificando-se como um serviço público permanente, ofertado ao eleitor brasileiro em todo o território nacional. Com foco nestas atividades, poder-se-ia bem concluir que a Justiça Eleitoral é uma agência de eleições, zelando pelo cadastro eleitoral (registre-se, o maior cadastro público do Brasil), alistando os eleitores e os distribuindo em seções eleitorais; expedindo os respectivos títulos eleitorais; registrando os partidos políticos que desejam disputar eleições; no período da campanha eleitoral, distribuindo proporcionalmente entre os concorrentes o tempo nas divulgações das campanhas partidárias e eleitorais via rádio e televisão; prestando informações ao público em geral sobre o processo eleitoral, muitas delas com forte conteúdo educativo;<sup>7</sup> planejando e executando toda a votação informatizada, o que significa gerar *softwares* complexos, distribuir urnas eletrônicas, contar e divulgar os votos, proclamando os resultados.

Função consultiva: confirmando a natureza da Justiça Eleitoral como órgão eleitoral, entre suas competências está a de responder a questionamentos em tese sobre matéria

---

<sup>6</sup> Conforme o primeiro Código Eleitoral, instituído pelo Decreto n. 21.076, de 24.02.1932, art. 5º.

<sup>7</sup> Exemplo disso é a campanha de conscientização da participação das mulheres no processo político-eleitoral, em atenção à garantia constitucional da isonomia e da democrática inclusão política, que o TSE promoveu no primeiro semestre deste ano (2014), de ampla divulgação nas rádios e TV, com força no art. 93-A da Lei 9.504/97 (incluído pela Lei 12.891/2013).

eleitoral,<sup>8</sup> com o objetivo de evitar disputas decorrentes de má ou duvidosa interpretação, orientando dessa forma não só os agentes promotores do processo eleitoral, mas os próprios órgãos judiciais inferiores, auxiliando-os na aplicação da lei eleitoral à gama de diversidades casuísticas. Trata-se de mecanismo que visa estabilizar o jogo e evitar questionamentos futuros sobre a legitimidade dos resultados. Embora as consultas respondidas sejam tratadas, informalmente, como jurisprudência do tribunal consultado, a tanto não se equiparam, pois a função consultiva não pode ser confundida com exercício antecipado da jurisdição. Suas respostas não vinculam o tribunal consultado e muito menos os demais órgãos de hierarquia inferior. A tarefa consultiva tem muito mais caráter administrativo do que jurisdicional, pois tal como as autoridades da administração fiscal esclarecem sobre matéria fiscal, as eleitorais o fazem na sua respectiva área.

Função regulamentar: a Justiça Eleitoral produz regulamentos com o objetivo de instrumentalizar a aplicação da legislação eleitoral. O manejo do poder regulamentar não pode ir de encontro às definições legais, mas apenas definir os meios pelos quais a legislação deve ser cumprida. Trata-se de poder infralegal, porque decorrente da própria legislação eleitoral que o prevê.<sup>9</sup> O principal instrumento de exercício deste poder são as Instruções, também denominadas Resoluções, expedidas pelo TSE. Dada a importância de tais atos normatizadores para o processo eleitoral, uma vez que o TSE normalmente compila a legislação eleitoral e incorpora sua jurisprudência consolidada nesses regulamentos, eles são rotineiramente identificados como "legislação eleitoral". Eventualmente, seja por incluir sua jurisprudência, seja por inovar em relação ao que o legislador previu (ou não previu, no caso

---

<sup>8</sup> Lei 4.737/65 (Código Eleitoral), art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior: XII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político; Art. 30. Compete, ainda, privativamente, aos Tribunais Regionais: VIII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas, em tese, por autoridade pública ou partido político;

<sup>9</sup> Lei 4.737/65 (Código Eleitoral), 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; Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), art. 61. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta Lei. Lei 9.504/97 (Lei das Eleições), 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, de 2009) (grifamos)

de omissão), o TSE avança e produz atos normativos primários, que visivelmente escapam do poder regulamentar, configurando autêntico poder normativo, tema polêmico na doutrina eleitoralista.<sup>10</sup>

Embora tais múltiplas funções até possam ser medidas por sua intensidade estatística, inviável se dimensionar o grau de relevância ou importância para o processo eleitoral como um todo, considerando que é o conjunto dessas funções que responde pelas eleições dos mandatários dos Poderes Legislativo e Executivo, respondendo, pois, pela própria democracia brasileira.

Por outro lado, a construção histórica da Justiça Eleitoral mostra períodos em que determinadas funções, quase que isoladamente, respondiam pelo resultado das urnas. A exemplo, a função executiva. Nos primórdios da Justiça Eleitoral, seus órgãos praticamente só exerciam essa atividade, sendo raros os processos jurisdicionais que questionavam o pleito, no mais das vezes irrisórias sobre a contagem de votos, quando ainda eram os mesmos computados manualmente por meio de cédulas de papel, ou perquirição de eventual prática de crime eleitoral.

A Constituição de 1988 instituiu um novo paradigma de Estado brasileiro, consagrando, entre os direitos fundamentais, os direitos políticos, refletindo-se na atuação da Justiça Eleitoral, que teve de se reinventar. Dentre as suas funções, a jurisdicional galgou novos patamares, pois além do Código Eleitoral (Lei 4.737/65) a Lei 9.504/97 (Lei das Eleições, sucessivamente atualizada) e a Lei Complementar n. 64/90 (Lei das Inelegibilidades, recentemente atualizada pela LC 135/2010, conhecida como "lei da ficha-limpa") previram um significativo rol de ações judiciais com vistas a discutir o registro, o sufrágio, a diplomação e o mandato dos candidatos, tenham ou não sido eleitos porque eventual conduta pode influir na sua condição de elegibilidade futura, refletindo-se a decisão judicial para os próximos pleitos.

Neste cenário, o processo judicial eleitoral, atuando lado a lado às atividades executivas da Justiça Eleitoral, ainda apresenta algumas inconsistências conceituais, a exigir da doutrina uma revisitação das respectivas naturezas jurídicas, competências, princípios norteadores, recursos, consequências jurídicas. Entre essas situações a exigir um olhar mais

---

<sup>10</sup> Mais uma vez, remete-se o leitor, para maiores desdobramentos sobre o tema: MACEDO, Elaine Harzheim, e SOARES, Rafael Morgental, ob. cit., p. 265-293, <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/>.

atento da doutrina e dos operadores do direito está o registro dos candidatos, verdadeira porta de entrada para o desencadeamento da disputa eleitoral.

O percurso para responder a tais questionamentos passa, indubitavelmente, por algumas reflexões que acompanham, desde sempre, a dicotomia entre administração e jurisdição e, mais recentemente desvelado, tema que diz com a substancialização do processo e sumarização (material) da jurisdição.

### **3 JURISDIÇÃO E ADMINISTRAÇÃO COMO FUNÇÕES TENDENTES AOS FINS DO ESTADO**

Remonta a Aristóteles conceber a atividade estatal, dadas suas múltiplas intervenções, a partir de determinadas categorias, definidas por aproximações das respectivas atuações, concluindo o filósofo por três categorias, identificadas pelo legislador, administrar a coisa pública e julgar os conflitos, o que se cristalizou como um dogma que venceu os tempos e os mundos. O tema foi resgatado por Montesquieu, no célebre *Do Espírito das Leis*, que previa o desastre para uma nação politicamente organizada se nas mãos de um único governante ou grupo de governantes se concentrasse o exercício das três atividades, configurando tirania.<sup>11</sup>

Em Celso Ribeiro Bastos relembra-se destaque importante, considerando inclusive as regras instituídas pela Constituição de 1988, ao efeito de compreender que o poder é uno (parágrafo único do art. 1º), mas tripartem-se suas funções, funções essas que estão comprometidas com a realização dos fins do Estado. Nesse patamar, o constitucionalista distingue *funções* de *finalidades*. Enquanto as funções atuam como “moldes jurídicos dentro dos quais deverão ser cumpridas as finalidades estatais”, aparecendo como fixas e perenes, as finalidades podem adquirir nuances diferentes, de acordo com a prioridade de determinados objetivos, politicamente definidos, adequando-se às necessidades locais e temporais, sempre mutáveis.<sup>12</sup>

Para os limites deste trabalho, importam as funções administrativas, típicas do Poder Executivo, e as funções jurisdicionais, afeitas ao Poder Judiciário, o que *de per se* já gera outros debates infundáveis. Resgatando lições clássicas, lembra-se Chiovenda, por ser, no

---

<sup>11</sup> MONTESQUIEU, ob. cit., p. 190.

<sup>12</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. Celso Ribeiro Bastos, Ives Gandra Martins, 1º V., São Paulo: Ed. Saraiva, 1988, p. 430-431.



tópico, um ícone para a construção da doutrina processual brasileira, guardada a dimensão temporal,<sup>13</sup> já que sua obra remonta há quase um século. O mestre italiano, também se filiando à ideia de que o poder decorre da soberania, o que é inerente ao Estado, distingue as funções legislativa, governamental (ou administrativa) e jurisdicional, nesta identificando a atuação da vontade da lei (lembre-se que suas ideias eram as que vigiam no início do século XX, quando ainda imberbe a noção de Estado, muito voltadas ao formato do Estado Legal ou de Direito e presas ao conceito de juiz como a boca da lei).<sup>14</sup> Seguindo na difícil tarefa de distinguir uma da outra e reconhecendo que nem sempre é possível conceber uma separação absoluta, declina Chiovenda como traço diferencial entre o que é jurisdicional e o que é administração a natureza de atividade de *substituição*, presente na primeira e ausente nesta última. Nesse sentido explica:

Utilizando o que de verdade se contém em todos esses modos de ver, a mim se me afigurou que o critério realmente diferencial, correspondente, em outros termos, à essência das coisas, reside em que a atividade jurisdicional é sempre uma *atividade de substituição*: é – queremos dizer – a *substituição* de uma atividade pública a uma atividade alheia. Opera-se essa substituição por dois modos correspondentes aos dois estádios do processo, cognição e execução. a) Na cognição, a jurisdição consiste na substituição definitiva e obrigatória da atividade *intelectiva* do juiz à atividade intelectual, não só das partes mas de todos os cidadãos, no afirmar existente ou não existente uma vontade concreta de lei *concernente às partes*.(...) b) (...) Quando, porém, se trata de uma vontade de lei exequível pela parte em causa, a jurisdição consiste na *substituição*, pela atividade material dos órgãos do Estado, da atividade devida, seja que a atividade pública tenha por fim constranger o obrigado a agir, seja que vise ao resultado da atividade. Em qualquer caso, portanto, é uma atividade pública exercida *em lugar de outrem* (não, entendamos, em *representação* de outros).<sup>15</sup>

Prossegue o professor da Universidade de Roma dizendo que tais características são ausentes na administração, cuja atividade é imposta direta e imediatamente pela lei aos órgãos públicos responsáveis pela condução da *res publica*. O administrador, a partir do reconhecimento do Estado como ente jurídico, age em nome do interesse da própria pessoa jurídica, ao efeito de perseguir certos interesses públicos, concluindo Chiovenda que “o juiz age *atuando a lei*; a administração *em conformidade com a lei*; o juiz considera a lei em si

---

<sup>13</sup> Crítica maior é o lastro ideológico, comum a seu tempo, de ver na jurisdição uma mera declaração da vontade da lei, acusando comprometimento com o paradigma racionalista que geriu a jurisdição e o processo por mais de um século e cujos efeitos ainda se fazem sentir no processo brasileiro. Contudo, para o que aqui se pretende, é possível, sim, trabalhar com seus ensinamentos, sem abrir mão de uma releitura de conceitos.

<sup>14</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de Direito Processual Civil**, V. II (As relações processuais – A relação processual ordinária de cognição), trad. de J. Guimarães Menegale, 3ª ed., São Paulo: Ed. Saraiva, 1969, p. 4-5.

<sup>15</sup> Idem, p. 10-11.

mesma; o administrador considera-a como norma de sua própria conduta”,<sup>16</sup> afirmando que a administração é atividade primária ou originária enquanto que a jurisdição é sempre secundária ou coordenada.

Mesmo que alguns desses conceitos careçam de uma profunda revisão frente ao Estado Democrático de Direito formatado no seio de uma Constituição garantidora de direitos fundamentais, a natureza de substitutividade e o manejo dos instrumentos da jurisdição com foco nos contendores enquanto que os peculiares à administração destinam-se à gestão da coisa pública e à sociedade como um todo, ainda é útil à difícil tarefa de distinguir uma atividade da outra. Juiz e administrador são, por definição, agentes públicos, a serviço do bem comum e da concretização dos valores tutelados pela Constituição. Contudo, atuam em planos diversos e com papéis também diversos.

Alguns aspectos natos a tais atividades auxiliam na sua definição e, o que mais releva, na sua diferenciação. Assim, por exemplo, o juiz se posiciona equidistante aos conflitos de interesses que os litigantes carregam para o bojo do processo, mantendo-se em relação a eles numa posição de angularidade (evita-se propositadamente o uso da expressão *neutralidade*); o administrador atua como (re)presentante do ente público, posicionando-se linearmente frente ao outro ente público ou privado com quem se juridicamente relaciona. O juiz é sempre provocado para agir (princípio da demanda); o administrador age por esforço e iniciativa próprios. A decisão proferida em juízo, esgotadas as vias recursais, se cristaliza, inclusive frente ao próprio julgador, na definitividade da coisa julgada, formal ou material; a decisão tomada pelo administrador pode ser levada a juízo com vistas à sua revisão ou desconstituição, ou, ainda, reformulada pelo próprio ente público.

De qualquer sorte é na própria Constituição e respectivas formas de distribuição de poder que se encontram definidas tarefas e atuações pertinentes a uma ou outra função. E não há dúvida de que tanto os órgãos da jurisdição como os órgãos da administração estão vinculados à Constituição e aos fins e fundamentos do Estado brasileiro, devendo zelar pela concretização dos direitos fundamentais, individuais, coletivos e sociais, somando-se na unidade do ordenamento constitucional.

Em apertadas linhas esse material, mais ou menos assimilado pela doutrina, é suficiente para o enfrentamento das questões que se seguem em relação à compreensão do que

---

<sup>16</sup> Idem, p. 12.

acontece com o registro das candidaturas, no âmbito do processo eleitoral, até porque o tema – conceituar jurisdição e diferenciá-la das demais funções do Estado – autorizaria, por si só, trabalho de escopo próprio. Importa, ainda, ter-se presente situação peculiar – que por vezes agrava a diferenciação entre as funções estatais – que diz com o exercício de outras atividades, na medida em que cada instituição – Legislativo, Executivo e Judiciário – também atua, especialmente no que diz com sua autodeterminação, exercendo funções não típicas, até para concretizar a cláusula pétrea de que os poderes são independentes e harmônicos. Apenas para exemplificar, o Judiciário administra sua força de serviços e infraestrutura para a boa condução dos processos judiciais (o que também acontece com o Legislativo relativamente aos seus órgãos e serviços), e, por outro lado, emite normas através de provimentos, resoluções, instruções para melhor gerir suas funções precípuas.<sup>17</sup> De outra banda, o Executivo (e assim também o Legislativo) detém competência para processar administrativamente um sem número de situações, desde as hipóteses infracionais de seus servidores como defesas realizadas pelo contribuinte no processo de inscrição de dívida ativa.

#### **4 JURISDIÇÃO E PROCESSO: TÉCNICAS DE SUMARIZAÇÃO COMO SUBSTANCIALIZAÇÃO DO PROCESSO**

O processo como espaço democrático de composição de conflitos é um dos temas que mais tem merecido atenção dos juristas como forma de garantir a concretização dos direitos e valores que a ordem jurídica e constitucional contempla. Ao longo das últimas décadas, o Código de Processo Civil<sup>18</sup> tem sido objeto de inúmeras reformas, tendo surgido mais recentemente a proposta legislativa de um novo CPC.<sup>19</sup>

Um dos mais fortes debates diz com a crítica à ordinariedade, que tomou conta do processo civil brasileiro, como um verdadeiro dogma, responsável por estabelecer um paradigma ineficiente e moroso, profundamente distanciado da dialeticidade e historicidade que caracterizam os conflitos humanos.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> O Conselho Nacional da Justiça é o exemplo maior de produção de tais atividades regulamentadoras.

<sup>18</sup> O mesmo acontece com o Código de Processo Penal, contudo, trata-se de matéria não pertinente ao tema desenvolvido neste trabalho.

<sup>19</sup> Projeto de Lei n. 8.046-B/2010, em tramitação no Congresso Nacional.

<sup>20</sup> Por todos, SILVA, Ovídio A. Baptista da. **Processo e ideologia: o paradigma racionalista**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

Resgatar o compromisso do processo com a substancialidade foi o caminho encontrado pelas vozes que se opõem ao massacre da jurisdição como atividade profundamente hermenêutica e construtiva, encontrando nas técnicas de sumarização uma saída heroica para restabelecer o comprometimento do processo com a vida ou, dizendo de outra forma, com o próprio direito material.

Jânia Maria Lopes Saldanha, a propósito de desvelar uma nova jurisdição, refere a sumariedade material como rumo à efetividade, lembrando que:

Desde a Roma clássica, a atividade jurisdicional conheceu a sumariedade por meio da atividade pretoriana, antes mesmo da conformação da jurisdição que se deu com o nascer do Estado na modernidade. Esquecida por longo tempo em razão da sua absorção pela *actio* do período romano tardio, renasceu no medievo para atender às exigências do mercantilismo.<sup>21</sup>

Para, mais adiante, concluir:

Assim, a jurisdição deve, antes de mais nada, reafirmar seu papel no contexto político-social, só possível quando o direito processual é substancializado. O que isso significa? Quer dizer que a dimensão dialógica do conflito somente terá sentido se os direitos materiais em jogo num dado processo consistirem nos reais valores a serem considerados em primeiro lugar no momento de qualquer decisão, sobretudo quando dispuser respeito à necessidade ou não de sumarizar. Contudo, o atraso das instituições processuais, somado à cegueira paradigmática, tem cores de enfermidade que não cansa de assolar mais vítimas.<sup>22</sup>

Convoca à reflexão a linha tênue que se estabelece entre a sumarização da jurisdição (aqui compreendida como prestação jurisdicional) e a conseqüente substancialização do processo, retomando o direito material o protagonismo na composição dos conflitos, podendo ser citadas, no caso do direito brasileiro, como exemplo típico e tradicional, as ações possessórias, cuja sumarização é vertical e horizontal, reduzindo as defesas e excluindo de seu âmbito as alegações de propriedade e admitindo antecipações de tutela de plena satisfatividade, alimentadas por comandos executórios e/ou mandamentais, não obstante não estejam imunes à influência da ordinarização da qual o intérprete insiste em se valer.

Com outro enfoque, a sumarização da jurisdição e a substancialização do processo apresentam-se como vias transformadoras da realidade social, daí o impacto que tal

---

<sup>21</sup> SALDANHA, Jânia Maria Lopes. **Substancialização e efetividade do direito processual civil – A sumariedade material da jurisdição**: proposta de estabilização da tutela antecipada em relação ao Projeto de novo CPC. Curitiba: Juruá Editora, 2011, p. 370.

<sup>22</sup> Idem, p. 406.

compreensão pode fazer na reconstrução de uma sociedade mais democrática, mais equilibrada, papel também atribuído ao Poder Judiciário.

O fato é que lado a lado ao processo comum, alimentado pela ordinariedade de amplas alegações e defesas e por enunciados sentenciais meramente declaratórios e de accertamento (*juris + dicere*), as formas de sumarização nunca deixaram de ganhar previsão no ordenamento jurídico ou reconhecimento pretoriano, não obstante o olhar desconfiado e resistente tanto do legislador como dos operadores jurídicos, que, na contramão, por vezes reduzem sua incidência, num processo de ordinarizar o que é essencialmente sumário.

De qualquer sorte, para os limites deste artigo, alinham-se aqui as principais técnicas de sumarização material da jurisdição, renovando-se formas procedimentais na busca por um processo substancializado.

Procedimentos interditais: o procedimento interdital, com raízes no direito romano clássico, ganha hodiernamente forma por meio de provimentos antecipatórios, alimentados por comandos mandamentais e executivos. No formato original do Código Buzaid, sua previsão ficava limitada a ações materialmente sumárias, regidas por procedimentos especiais, como as possessórias, ou em leis extravagantes, como a ação de busca e apreensão nos contratos de alienação fiduciária, regulada pelo Decreto-lei n. 911/69, ainda em vigor. Com as reformas pós-Constituição, os artigos 273, 461, § 3º e 461-A, § 3º, introduziram os provimentos antecipatórios no processo comum ordinário, dando o primeiro passo para vencer o dogma da dicotomia entre *cognição-execução*, tão afeito à ordinariedade. A força executiva e mandamental das antecipações de tutela, no mais das vezes, reflete-se nas respectivas sentenças, quando de procedência, interferindo diretamente no mundo fenomênico, alterando a situação de fato subjacente.

Procedimentos documentais: a técnica de sumarizar o ordinário (conceitualmente plenário) via redução da prova também tem origem remota, mais precisamente na Idade Média, visando a uma jurisdição mais célere e efetiva. Os chamados processos documentais foram contemplados – e ainda o são – para compor conflitos cuja controvérsia se resolve exclusivamente pela prova documental. A discussão judicial não vai além dos documentos apresentados, por sua força probatória, muitas vezes oriunda da própria lei material, afastando a sempre custosa e morosa dilação probatória. Trata-se de técnica que deu origem ao processo executivo e respectivo título extrajudicial. O exemplo pátrio mais significativo é o mandado

de segurança, cuja liquidez e certeza configuram condição, constitucionalmente prevista, de agir pela via mandamental.

Interessante registrar que, em sede de mandado de segurança, há uma combinação entre a interditalidade (previsão expressa de liminar e sentença mandamental) e a redução probatória (liquidez e certeza dos fatos que sustentam a pretensão deduzida), responsáveis pela definição do procedimento do mandado de segurança como procedimento sumário-documental de eficácia mandamental.

Procedimentos cautelares: também sumário é o processo cautelar. Segundo Ovídio A. Baptista da Silva, sua sumariedade se faz sentir tanto formal como materialmente.<sup>23</sup> Sob o aspecto formal, tem seu rito reduzido, simplificado, com prazos mais curtos e atos concentrados. Já a sumarização material se faz presente nos sentidos horizontal e vertical, reduzindo-se a atividade cognitiva à superficialidade do *fumus boni iuri* e *periculum in mora*, decidindo o juiz o conflito da cautelaridade com base apenas na verossimilhança, na aparência do bom direito posto em risco. Agrega, ainda, a força da interditalidade, admitindo provimento liminar e sentença mandamental.

Também para Kazuo Watanabe a sumariedade é flagrante nas ações cautelares, classificando-as como de cognição superficial, porquanto operam corte de conhecimento em razão da urgência tanto no viés da extensão como da profundidade do enfrentamento do conflito.<sup>24</sup>

Procedimentos monitórios ou injuncionais: cuida-se de técnica de sumarização que se realiza, essencialmente, pela cognição eventual, expurgando-a para uma fase posterior, conhecida como técnica de inversão do contraditório, a ser provocada pelo demandado e que, em sua fase inicial, se alimenta por ordem (daí a denominação *monir; jungir*), expedida com fundamento numa cognição sumária, baseada na verossimilhança. Com origem na Idade Média, ganhou os tempos, e se volta, no mais das vezes, para compor obrigações, que tanto podem ser de prestações de pagar, entregar coisa ou de fazer ou não fazer.

No direito pátrio, pelas reformas da década de noventa, foi introduzida a ação monitória no Código pátrio, pelos artigos 1.102A, 1.102B e 1.102C, mantida no Projeto do novo CPC, ainda que tenha sido, inicialmente, proposta sua exclusão.

---

<sup>23</sup> SILVA, Ovídio A. Baptista da. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Porto Alegre: Le Jur, 1985, p. 10-18.

<sup>24</sup> WATANABE, Kazuo, **Da cognição no processo civil**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1987, p. 100-103.

Outras tutelas sumárias: não param por aí as técnicas de sumarizar o ordinário, podendo ainda ser acrescentadas algumas medidas que contam com essa função, sempre inspiradas pela necessidade de o processo atender às exigências do direito material, aproximando a forma do conteúdo, com um comprometimento da substancialização do processo como atividade jurisdicional. Nesse sentido, qualquer corte de conhecimento, remetendo parte do conflito, integrante de uma determinada demanda, para outro processo, configura uma prática de sumarização, limitando a lide e a respectiva prestação jurisdicional a uma fatia do conflito, e ficando a remanescente para ser decidida em processo próprio. Outros mecanismos, mais radicais, afastam a própria jurisdição na composição dos interesses em jogo, como ocorre com o Decreto-Lei n. 70/66, que autoriza a execução extrajudicial de bens adquiridos pelo sistema financeiro de habitação, fundados os respectivos contratos em cédula hipotecária. Nesses casos, a execução é privada e o devedor que se sentir prejudicado deverá tomar a iniciativa de buscar o Judiciário, via processo ordinário.

Revela-se necessário analisar o quanto tais formas de substancialização do processo podem ou não contribuir para a construção de um processo judicial eleitoral mais célere e efetivo, considerando a especificidade dos conflitos eleitorais, tema, porém, que requer outro espaço para investigação. Na presente empreitada, limitar-se-á a abordagem ao registro de candidaturas.

## **5 INVERSÃO DO CONTRADITÓRIO E CONTENCIOSIDADE**

De tudo o que foi dito, importante destacar que não se confunde a sumarização da jurisdição, a partir de técnicas aplicadas ao processo, com a ausência de contenciosidade. Ao contrário, todas as formas acima estudadas estão voltadas a compor conflitos altamente litigiosos, apenas se valendo, para melhor aderência ao direito material, de procedimentos que refutam o paradigma da ordinariedade, alimentado pela ampla e irrestrita atividade cognitiva, tanto na prova (art. 332, do CPC) como nas alegações (art.474, do CPC) e que, de regra, leva a sentenças de cunho declaratório de acerto, dizendo quem tem razão (art. 269, inciso I, do CPC).

A garantia do devido processo legal ampara-se, na via da ordinariedade, no contraditório pleno e na ampla defesa. Contudo, é o mesmo devido processo legal que, para determinados conflitos de interesses, exige, pena de se burlar a efetividade e a tempestividade

da jurisdição, formas alternativas, tais como as técnicas interditais, redução probatória, ações com enunciados de ordem, tutelas cautelares etc.

Uma dessas alternativas é a técnica de inversão do contraditório,<sup>25</sup> que ora se pretende abordar com mais detalhamento, face à importância que se empresta frente ao registro de candidaturas, como adiante se verá.

Embora a inversão do contraditório seja atribuída, no mais das vezes, ao procedimento monitorio, não se encerra aí sua utilização. Exemplo tão ou mais importante é a ação de embargos no processo de execução.

A regra geral, no processo ordinário, é que o autor instale o contraditório. Não é por outra razão que na petição inicial há o expresso requerimento para que o réu seja citado e, querendo, conteste a ação (art. 282, inciso VII, CPC), cujos fatos alegados só serão tidos por verdadeiros na hipótese de revelia (art. 319, CPC) ou no caso de contestação, quando da sentença final (art. 269, inciso I, CPC), se procedente o pedido. Ou seja, os fatos alegados pelo autor são maculados pela incerteza, pela dúvida, pela tributada (por força do sistema) inverdade, daí porque cumprir a ele a abertura do contraditório.

Pela técnica de inversão do contraditório, os fatos alegados pelo autor ou são verossímeis (hipótese da ação monitoria, art. 1.102A, CPC) ou são tidos como certos, líquidos e exigíveis (hipótese da execução de título, art. 586, CPC). A partir da verossimilhança ou certeza, o processo se alimenta por medidas judiciais interditais ou de pura execução, como ocorre, nas ações mencionadas, com o mandado de pagamento e o mandado de citação e penhora, ambas as medidas passíveis de se consolidarem no tempo, caso não manejada a instauração do contraditório pelo demandado. No caso da ação monitoria, não opostos embargos, a ordem de pagamento se transforma em ordem executiva (art. 1.102C, CPC) e, no caso do processo de execução, dá-se início aos atos expropriatórios definitivos.

Tanto os embargos à monitoria como os embargos do devedor na execução têm conteúdo de ação de cognição, instaurando o contraditório que poderá, inclusive, caso bem sucedido o embargante em suas pretensões, desconstituir por completo a ordem de pagamento ou o título executivo extrajudicial.

De sorte que o ato judicial consistente na ordem de pagamento tem carga jurisdicional, proferido em sede de processo litigioso, na medida em que aprecia uma fatia da

---

<sup>25</sup> Já mencionada no item anterior, quando se tratou da ação monitoria.



relação jurídica de direito material *sub judice*, gozando o mandado carga de império, característica também da atividade jurisdicional, que não se limita aos meros accertamentos da relação jurídica conflituosa, indo, além disso, à efetivação do direito material insatisfeito. Como ato decisório, ainda que sujeito à eventual contraditório, deve ser fundamentado, nos termos do art. 93, inciso IX, da Constituição Federal.<sup>26</sup>

Não é diferente, no direito brasileiro, quanto à ordem de citação e penhora expedida em sede de processo de execução de título executivo extrajudicial, que tem natureza jurisdicional e que representa direta intervenção no patrimônio do executado. Nesse fio, defende Misael Montenegro Filho que a ordem de citação não só é pressuposto de validade do processo de execução, como ainda deve passar pelo crivo das condições da ação, dizendo respeito à legitimidade das partes, ao interesse de agir e à possibilidade jurídica do pedido,<sup>27</sup> a configurar típica atividade jurisdicional. Por outro lado, a contenciosidade no processo de execução já não é mais dúvida na comunidade jurídica, pois nem a certeza, liquidez e exigibilidade do título afasta a possibilidade de controverter o direito material, ainda que tal se faça pela via da inversão do contraditório, opondo o executado os embargos.

O ato de penhora, por sua vez, de natureza executiva, autorizado pelo comando judicial, tem o poder de afetar o bem penhorado, liberando sua futura expropriação e tendo como reflexos a (possível) ineficácia de atos de alienação porventura praticados pelo executado.<sup>28</sup>

Os exemplos citados, por óbvio, não afastam a incidência da técnica ou o seu reconhecimento, expressa ou implicitamente prevista na legislação de regência, de modo a que a jurisdição alcance seus fins, compondo-se o conflito em absoluta aderência ao direito

---

<sup>26</sup> MACEDO, Elaine Harzheim. **Do procedimento monitorio**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999, p. 96-97.

<sup>27</sup> MONTENEGRO FILHO, Misael. **Curso de Direito Processual Civil**: Teoria geral dos recursos, recursos em espécie e processo de execução. Vol. 2, São Paulo: Editora Atlas S.A, 2005, p. 426-427.

<sup>28</sup> ASSIS, Araken de. **Comentários ao Código de Processo Civil**: do processo de execução arts. 646 a 735. Vol. 9, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 146.

material.<sup>29</sup> Aliás, o Projeto do novo CPC propõe uma concessão de tutela antecipada (em tese, provisória), essencialmente sumária, que pode se estabilizar, caso não haja a provocação do demandado, irresignando-se contra a sua concessão, o que também representa manejo da técnica de inversão do contraditório.<sup>30</sup> Esse contexto, que não esgota as possibilidades, mostra que a inversão do contraditório se presta a otimizar a prestação jurisdicional sempre que o direito material subjacente reclamar atenção diferenciada para sua concretização, não estando engessada nos procedimentos que a regulam expressamente.

## **6 REGISTRO DE CANDIDATURAS: AGIR ADMINISTRATIVO OU AGIR JURISDICIONAL?**

O registro de candidaturas é um momento decisivo do processo eleitoral. Decisivo, aliás, em dois sentidos: primeiro porque define o quadro de partidos políticos, coligações e candidatos que disputarão as eleições, e segundo porque esta definição é resultado de uma decisão da Justiça Eleitoral. Submetendo ao órgão eleitoral competente<sup>31</sup> o pedido de registro de candidaturas, os partidos, coligados ou não, desejam uma emanção declaratória que reconheça a sua habilitação e a de seus filiados-candidatos para a competição das urnas.

No caso dos partidos políticos e coligações, a Justiça Eleitoral verifica a regularidade de seus atos constitutivos e a validade da convenção partidária que deliberou sobre coligações

---

<sup>29</sup> Interessante solução é a apresentada pela prática e jurisprudência francesas, que construíram um sistema processual alimentado por ações sumárias, fundadas em juízo de verossimilhança, teoricamente provisórios, dando maior espaço para o direito material, através da *jurisdiction des référés*, que de jurisdição de urgência passou a constituir jurisdição da aparência, com pronunciamentos provisórios, conforme ensina Jânia Maria Lopes Saldanha, *in* obra citada, p. 371-372, ficando o contraditório por conta de recurso do que sofreu a concessão judicial. Trata-se, em apertada síntese, de adoção da técnica da inversão do contraditório. O juiz decide sobre o que a parte autora propôs e provou, cumprindo ao que sofreu o decaimento provocar a revisão da decisão.

<sup>30</sup> Projeto n. 8046-B/2010, art. 305: A tutela antecipada satisfativa, concedida nos termos do art. 304, torna-se estável se da decisão que a conceder não for interposto o respectivo recurso.

§ 1º. No caso previsto no *caput*, o processo será extinto.

§ 2º. Qualquer das partes poderá demandar a outra com intuito de rever, reformar ou invalidar a tutela antecipada satisfativa estabilizada nos termos do *caput*.

§ 3º. A tutela antecipada satisfativa conservará seus efeitos, enquanto não revista, reformada ou invalidada por decisão de mérito proferida na ação de que trata o § 2º.

§ 4º Qualquer das partes poderá requerer o desarquivamento dos autos em que foi concedida a medida, para instruir a petição inicial da ação a que se refere o § 2º, prevento o juízo em que a tutela satisfativa foi concedida.

§ 5º. O direito de rever, reformar ou invalidar a tutela antecipada, previsto no § 2º deste artigo, extingue-se após dois anos, contados da ciência da decisão que extinguiu o processo, nos termos do § 1º.

<sup>31</sup> Código Eleitoral, art. 89. Serão registrados:

I - no Tribunal Superior Eleitoral os candidatos a presidente e vice-presidente da República;

II - nos Tribunais Regionais Eleitorais os candidatos a senador, deputado federal, governador e vice-governador e deputado estadual;

III - nos Juízos Eleitorais os candidatos a vereador, prefeito e vice-prefeito e juiz de paz.

e listagem de candidatos. Havendo irregularidade ou nulidade em um desses atos, ou mesmo o descumprimento de uma formalidade essencial ao regular trâmite do processo de registro (ex.: pedido intempestivo, apresentado após o dia 05 de julho<sup>32</sup>), o partido não tem reconhecido o direito de disputar as eleições, e por isso a situação dos respectivos filiados sequer é considerada, eis que a filiação partidária é condição constitucional de elegibilidade.<sup>33</sup> Trata-se, é verdade, de situação excepcional: raramente há impugnação ao registro de partido político ou de coligação para impedir sua participação no processo eleitoral, e ainda mais rara é a hipótese de acolhimento desse tipo de pedido. Mas tal não diminui a importância da hipótese aventada.

Superada a habilitação partidária para o pleito, a Justiça Eleitoral passa a analisar individualmente as condições de elegibilidade e as eventuais inelegibilidades dos candidatos. A imensa maioria preenche os requisitos, e assim vê declarado o seu direito político fundamental à elegibilidade para a eleição que se aproxima, o que ocorre por meio de edital.

Todo esse trâmite se desenvolve de forma rápida, mesmo sumária, no mais das vezes sem qualquer manifestação adicional do partido e do candidato requerente (há apenas parecer prévio do Ministério Público Eleitoral), pois uma das características do agir da Justiça Eleitoral é a celeridade, justificada pelo fato de que o calendário eleitoral é apertado e comprime, em três meses, a habilitação dos candidatos e a propaganda eleitoral.<sup>34</sup> Em termos quantitativos a fase impugnatória, que viabiliza a abertura do contraditório a respeito da elegibilidade, também é de baixa incidência prática, mas nem por isso pouco importante, dada a grandeza do direito discutido.

É a partir desse quadro de sumariedade constante (que engloba todos os pedidos de registro) e contraditório eventual (que se forma em impugnações) que a doutrina eleitoralista divide o procedimento de candidaturas em duas fases distintas. Partindo de um conceito de jurisdição calcado na contenciosidade, afirma-se que apenas o estabelecimento de controvérsia sobre a elegibilidade de algum candidato (ou partido político/coligação) é capaz

---

<sup>32</sup> Lei 9.504/97, art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 5 de julho do ano em que se realizarem as eleições.

<sup>33</sup> CF, art. 14, § 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei: (...) V - a filiação partidária;

<sup>34</sup> A lei 9.504/97 permite a propaganda eleitoral a partir do prazo final para a apresentação do pedido de registro, e não da homologação da candidatura: "*Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julho do ano da eleição.*" Essa permissão "antecipada" da propaganda decorre da presunção de elegibilidade dos pretensos candidatos, uma razão a mais para considerar declaratória a eficácia da decisão judicial que homologa as candidaturas: o direito de concorrer é preexistente.

de desencadear a atuação jurisdicional do órgão eleitoral: antes disso o procedimento seria "meramente" administrativo.<sup>35</sup>

Desse modo, o procedimento de registro de candidaturas, visto como um modelo teórico completo - desde o pedido até a homologação definitiva -, teria um caráter misto: administrativo na ampla maioria dos casos (os não controvertidos, quando a homologação é direta ou quando do indeferimento não há recurso) - e jurisdicional numa minoria controvertida, quando instaurada a controvérsia.<sup>36</sup> A jurisdição, então, seria excepcional.

De fato, na lida cotidiana do direito eleitoral percebe-se uma tendência a "administrativizar" tanto quanto possível os atos eleitorais. Havendo dúvida, a matéria é tratada como administrativa, o que vem ocorrendo inclusive no caso do registro de candidaturas, cujo substrato jurídico - elegibilidade e inelegibilidades - tem forte repercussão no âmbito jurisdicional, havendo ações para reconhecer e também impor inelegibilidade, como o Recurso Contra a Expedição de Diploma (RCED) e a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE).

Seja porque o "administrativo" seria em tese mais célere e simples do que o "jurisdicional",<sup>37</sup> seja porque afinal de contas a Justiça Eleitoral, embora "justiça", seria muito mais um órgão gestor das eleições do que propriamente judicante,<sup>38</sup> a inclinação ao administrativo é patente.

Entretanto, a presunção de que a Justiça Eleitoral é menos justiça e mais administradora desafia algumas considerações. Primeiramente, entende-se que não é possível estabelecer precedência entre atividades que são complementares entre si, voltadas ao mesmo

---

<sup>35</sup> "O procedimento é de natureza administrativa. Na verdade, o juiz eleitoral ou o tribunal fazem o exame formal dos requisitos para o deferimento do registro, analisando os documentos legais apresentados." (...) "Na prática, ocorrem autuações diversas. O procedimento do registro engloba todos os candidatos a candidatos de um determinado partido político ou coligação, enquanto o processo da ação impugnativa é autônomo (...)." RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 11. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010, p. 367. Dentre os que reconhecem o caráter jurisdicional do procedimento de registro de candidaturas está Adriano Soares da Costa: "Alguns autores identificam nesse fenômeno uma ação de jurisdição voluntária. (...) Soares da Costa assinala tratar-se de 'uma ação de jurisdição voluntária, sem espaço para o estabelecimento de contraditório'. (...) a relação processual forma-se 'linearmente, entre requerente e juiz eleitoral, sem que haja angularização, ou seja, sem a existência de um polo passivo.'" GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 191, citando SOARES DA COSTA, Adriano. **Instituições de Direito Eleitoral** 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

<sup>36</sup> "(...) uns entendem que esse processo tem cunho administrativo, ao passo que outros afirmam constituir um misto de administrativo e jurisdicional." GOMES, José Jairo, ob. cit. p. 191.

<sup>37</sup> Características desejáveis a um processo eleitoral comprimido no tempo.

<sup>38</sup> Comparadas as grandezas, o volume de trabalho administrativo (que, certamente, existe) é bastante maior do que o jurisdicional.

objetivo final. Administração, jurisdição, orientação, regulamentação e eventual normatização, tudo converge igualmente para a promoção de eleições livres e democráticas.

Mais. Empreendendo-se uma releitura da conformação histórica da Justiça Eleitoral, pode-se sustentar que a opção por investir o judiciário no poder de conduzir as eleições não se justifica apenas em virtude da maior imparcialidade de seus membros em comparação aos integrantes dos outros poderes (lembramos que executivo e legislativo são compostos por pessoas eleitas, e que, portanto, seriam suspeitas de dirigir seu próprio processo eletivo); esta opção histórica abre a possibilidade para um processo eleitoral eminentemente jurisdicional, justamente porque é a jurisdição, ao fim e ao cabo, que garante o exercício dos direitos fundamentais, dos quais os direitos políticos são componentes.

Ou seja, a vantagem de se ter uma "justiça" eleitoral não se resume à imparcialidade de seus membros.<sup>39</sup> A ela agrega-se o fato de que seus integrantes são portadores de jurisdição e especialistas na matéria eleitoral, podendo *atuar* a lei de forma técnica e definitiva. Ora, na medida em que a estabilização do processo eleitoral é um valor fundamental para a afirmação democrática, quer parecer que a opção por um modelo jurisdicional de atuação das autoridades eleitorais é preferível a um modelo administrativo. Neste último a falta de vocação para a definitividade pode resultar numa indefinição indesejável ao quadro político, além de abrir a possibilidade de discussão jurisdicional, até mesmo em instância alheia à Justiça Eleitoral, daquilo que fora decidido administrativamente na própria Justiça Eleitoral!<sup>40</sup>

Em suma, a concentração das atividades eleitorais num órgão jurisdicional (considerada a tópica desse órgão no quadro da separação tripartite dos poderes) revela a preferência por um modelo cujas decisões são tomadas sob o manto da jurisdição, com caráter definitivo e por isso mesmo estabilizador, sendo excepcional o caráter administrativo de suas emanções, mesmo porque a aptidão maior de um magistrado é prestar jurisdição.

---

<sup>39</sup> Embora, evidentemente, haja nítida vantagem ética no fato de que juízes não elegíveis sejam os condutores do processo eletivo, conforme CANELA JUNIOR, Osvaldo. **O controle jurisdicional do processo político no Brasil**. In: Paraná eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira - UFPR - v. 1, n. 2. Curitiba: TRE, 2012: "(...) o poder Judiciário passou a ser chamado, no contexto social, ao controle da ética do processo eleitoral." p. 183; "Cabe ao poder Judiciário, especialmente à Justiça Eleitoral, proceder à correta leitura da dimensão ética pretendida pela soberania popular no processo político, ultrapassando, em sua tarefa hermenêutica, o mero silogismo lógico-sistemático, para atingir um grau de comunicação eficiente com a sociedade, fazendo prevalecer suas mais altas aspirações no momento histórico." p. 191.

<sup>40</sup> O fenômeno já é perceptível: com a ampliação das hipóteses de inelegibilidade provocada pela Lei Complementar n. 135/2010, que alterou a LC 64/90 e ficou conhecida como "Lei da Ficha-Limpa", algumas modalidades de inelegibilidade passaram a ser versadas em outras esferas alheias à Justiça Eleitoral, o que rompe com uma tradição de concentração do trato da matéria eleitoral na justiça especializada.

Ao discutir os conceitos de jurisdição eleitoral, justiça eleitoral e administração eleitoral, Fernández Rodríguez e Barral<sup>41</sup> esclarecem que a ideia de se criar uma jurisdição eleitoral (ou seja, de se instaurar o exercício da jurisdição sobre as questões do processo eleitoral) parte da necessidade de fortalecer a democracia. A partir disso os autores definem uma tipologia baseada em quatro modelos verificáveis no mundo democrático: a) inexistência de jurisdição eleitoral; b) jurisdição eleitoral exercida pela jurisdição ordinária; c) jurisdição eleitoral reservada a tribunais eleitorais especializados; d) jurisdição eleitoral exercida pela corte constitucional.

No caso brasileiro temos uma jurisdição eleitoral especializada, fato que, concebido no contexto da tipologia indicada, revela uma predileção pela condução jurisdicional das eleições. A consideração do registro de candidaturas como um ato administrativo estaria melhor lançada nos países que adotam os modelos "a" e "b" - inexistência de jurisdição eleitoral ou jurisdição eleitoral exercida pela jurisdição ordinária -, não no Brasil. Qual o sentido de se considerar administrativo um julgamento proferido por um juiz (ou tribunal) eleitoral brasileiro investido em jurisdição, no âmbito de uma justiça criada exatamente para julgar (e certamente administrar) as eleições, e ainda por cima em matéria diretamente afeta aos direitos fundamentais?

Assim, a confusão entre administração e jurisdição que se estabelece no âmbito da Justiça Eleitoral, quando um juiz-administrador ou tribunal-administrador de eleições atua, como regra deve ser resolvida em favor da jurisdição. Com isso não se está a desmerecer de modo algum o agir administrativo. Pelo contrário: sem ele simplesmente não há processo eleitoral. O que se diz é que, naquelas circunstâncias especiais, nevrálgicas do processo eleitoral, como é o caso registro de candidaturas, é a jurisdição que atua, em defesa dos direitos fundamentais dos candidatos, desde que, por óbvio, este direito esteja presente - e a melhor forma de dizer isso no Estado Democrático de Direito é mediante a jurisdição. Disso resulta a incidência das regras do art. 93 CF sobre os atos assim praticados, com todas as consequências daí advindas: devido processo legal, juiz natural, vedação de prova ilícita, duplo grau de jurisdição, entre outras, e não as do art. 37 da CF, que orientam o agir administrativo.

---

<sup>41</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Júlio; BARRAL, Daniel Neira. **Jurisdição Eleitoral: reflexão teórico-pragmática baseada em uma aproximação ao caso europeu**. In: Estudos Eleitorais. Vol. 1. n. 1. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2012, p. 10-28.

Nesse contexto, o espaço da atividade administrativa não seria meramente residual. Ele seria ocupado por todos os atos e decisões sem interferência direta ou que possibilitassem controvérsia sobre o exercício de direitos políticos fundamentais, assim por exemplo a fixação dos locais de votação, a convocação de mesários e membros da junta eleitoral, a preparação e a distribuição de urnas eletrônicas, a contratação de serviços terceirizados, a coleta e contagem dos votos e o que mais releva, a manutenção do cadastro de eleitores.

Ainda, o receio de um alongamento indevido do procedimento de registro de candidaturas, provocado por sua natureza jurisdicional, não se confirma. Antes o contrário: visualizar o registro como matéria administrativa pode ensejar a busca por outros mecanismos jurisdicionais de defesa dos direitos políticos, como o mandado de segurança, e isso até mesmo fora da Justiça Eleitoral, conforme dito acima. O suposto alongamento parece se embasar numa visão distorcida de jurisdição como atividade morosa, pesada e ordinária, incompatível com a celeridade eleitoral, e necessariamente contenciosa e triangular. Ora, tais características "negativas", típicas de um modelo de ordinariedade, vêm dando lugar à substancialização da jurisdição, que não é refratária à sumariedade, antes a deseja, na medida em que a efetividade de certos direitos (como os políticos) só é garantida quando não há delonga. Assim, a Justiça Eleitoral enquanto justiça é um espaço privilegiado para a condução dessa transição paradigmática, atuando com celeridade, mas nem por isso administrativamente.

Por esses motivos, a relação jurídica que se estabelece entre o requerente do registro e o órgão eleitoral, no caso de homologação direta, não é linear.<sup>42</sup> O julgador não participa do procedimento na posição de Estado-administrador, em situação simétrica e oposta ao peticionário, e na incumbência de defender o interesse público, que pode mesmo ser antagônico ao interesse do particular-candidato; ele é o Estado-juiz, imparcial, e está na mesma posição angular (equidistante) em que estaria caso tivesse de julgar a impugnação. Nesta qualidade ele tanto pode declarar a existência do direito político fundamental à elegibilidade quanto não reconhecê-lo, e mesmo de ofício. Nesta última hipótese, o Estado-juiz não está defendendo o interesse público nos moldes em que o faz um administrador,

---

<sup>42</sup> Registre-se a posição contrária de Zilio: "(...) o pedido de candidatura se configura como uma relação jurídica linear (partido político/candidato - Juiz Eleitoral), distinguindo-se da ação de impugnação ao registro de candidatura - que se caracteriza pela angularização da matéria judicializada." ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à diplomação), ações eleitorais**. 4a ed. - Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014, p. 270.

muito embora o resultado prático possa ser exatamente esse;<sup>43</sup> ele está simplesmente a negar a existência do direito político vindicado, tendo sua decisão eficácia declaratória e aptidão para produzir coisa julgada formal.<sup>44</sup>

Resta dizer que a defesa do caráter jurisdicional do procedimento de registro não é simples capricho teórico. O processo jurisdicional contemporâneo, no Estado democrático de Direito, constitui garantia de direitos fundamentais.<sup>45</sup> Pois é a jurisdição que entregará ao candidato requerente uma decisão técnica e suficientemente fundamentada, como é de rigor, o que lhe será valioso inclusive e especialmente no caso de indeferimento, por possibilitar o manejo do competente recurso com foco exclusivo na matéria controvertida.

Nesse sentido, o procedimento de registro de candidaturas é aqui concebido como jurisdicional desde seu início, sendo incidental o estabelecimento de controvérsia pela via da impugnação, que não origina, mas apenas prolonga a prestação jurisdicional.

Do contrário teríamos dificuldades substanciais: como tratar a homologação de um novo candidato que viesse a substituir outro considerado inelegível pela Justiça Eleitoral no curso do procedimento de registro? Teríamos um novo procedimento administrativo, surgido no contexto de um procedimento jurisdicionalizado? Ou este novo candidato teria um "tratamento jurisdicional" apenas pelo fato de que sua inclusão na listagem do partido, como substituto, se deu na fase judicializada do registro? Se este novo candidato for admitido sem controvérsias, terá havido um procedimento administrativo ou jurisdicional? Como admitir a natureza recursal de uma peça processual que busca desfazer uma decisão homologatória de registro não impugnada? Haveria recurso sem sentença prévia? Se a decisão que indeferir a candidatura não for impugnada por recurso, poderá o requerente renovar o pedido, supondo que tenha perdido o prazo para recurso mas haja prazo hábil para o registro (pedido e decisão antes de 05 de julho)?

Como visto, o caráter administrativo do registro deixa diversas questões em aberto. Assim, embora se reconheça a falta de clareza do ordenamento jurídico, há sobradas razões

---

<sup>43</sup> Afinal é interesse da coletividade que candidaturas impuras não se desenvolvam.

<sup>44</sup> Contra a eficácia declaratória a posição de Ramayana: "A decisão, no processo administrativo eleitoral, é de natureza constitutiva, pois, a partir do deferimento do registro, o candidato passa a ser considerado juridicamente candidato." RAMAYANA, Marcos, ob. cit. p. 367.

<sup>45</sup> CASTRO, Letícia Lacerda de. **Processo constitucional e democracia: ensaio sobre a construção participada da decisão eleitoral no Estado Democrático de Direito**. In: Estudos Eleitorais. Vol. 1. n. 1. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2013, p. 9-27.



para afirmar o caráter jurisdicional de todo o procedimento de registro de candidaturas, para o que seria desejável o maior amadurecimento da matéria eleitoral, com o desenvolvimento paulatino de uma teoria geral do processo judicial eleitoral, capaz de absorver as peculiaridades e oferecer uma dogmática apropriada, menos dependente do processo civil.

## **7. O PROCEDIMENTO DO REGISTRO *VERSUS* AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO DE CANDIDATURA: JURISDIÇÃO SUMARIZADA *VERSUS* PROCESSO SUBSTANCIALIZADO**

Por tudo que já foi dito, o requerimento formulado pelo Partido Político ou Coligação visando ao registro da candidatura de seu(s) candidato(s), nos termos do art. 94, c/c art. 87, do CE, e arts. 10, caput e seus parágrafos, e 11 da LE, reveste-se de natureza postulatória, perante o órgão judicial competente (eleições municipais, Juiz Eleitoral da respectiva Zona Eleitoral; eleições gerais, os Tribunais Regionais Eleitorais, eleições presidenciais, o Tribunal Superior Eleitoral), instaurando, a partir de sua distribuição no juízo apropriado, um processo de natureza jurisdicional, cujo procedimento é, essencialmente, documental e cujo iter é estabelecido de forma célere, bastante concentrada, como de resto os procedimentos documentais autorizam (v.g, mandado de segurança), até porque dispensam dilação probatória.<sup>46</sup>

Assim, à petição de registro, devidamente instruída com os documentos exigidos em lei (cópia autêntica da ata da convenção, autorização escrita do candidato, prova de filiação partidária, declaração de bens, cópia do título eleitoral ou certidão equivalente, certidão de quitação eleitoral, certidões criminais, fotografia, entre outros que a legislação de regência estabelecer conforme o cargo eletivo), será de imediato publicado edital para ciência dos interessados, correndo o prazo para eventual impugnação em cartório (arts. 94 e 97, do CE). Com essa providência, abre-se espaço para participação de outros interessados, que poderão intervir no processo em andamento e influenciar a decisão. Sem impugnação por parte dos legitimados, entre os quais se inclui o Ministério Público, o juízo competente deverá decidir pelo registro ou por seu indeferimento, pois se tratando de matéria de ordem pública não está

---

<sup>46</sup> Muito excepcionalmente esta fase poderá levar a alguma dilação probatória, como é o caso do candidato sob o qual recaí dúvidas sobre sua condição de alfabetizado.

o juiz adstrito a tão somente as alegações dos interessados.<sup>47</sup> A decisão nesses termos proferida submete-se à regra constitucional do art. 93, inciso IX, da CF, e o processo de registro recebe da legislação tratamento prioritário sobre quaisquer outros, na forma do art. 16º, § 2º. Não bastasse isso, as decisões proferidas em sede de processos de registro de candidaturas são passíveis de recurso, irrelevante se o primeiro grau se dá na primeira instância, hipótese regulada pelo art. 265, do CE, genericamente previsto para as decisões judiciais de primeiro grau e que ainda permanece em vigor, ou se de competência originária dos tribunais regionais, quando incidentes os arts. 257 e 258, do CE, mas em ambas os casos instaurando-se a instância recursal, ao efeito de reexaminar a decisão impugnada.

Procedimento assim concebido enquadra-se como uma luva na hipótese de procedimento documental, muito adequado para o direito material de regência, porque aquele que pretende se candidatar a um cargo eletivo no Executivo ou no Legislativo deve desde logo demonstrar que preenche todos os requisitos legais para ser aceito na disputa. Cumpre ao Judiciário viabilizar a publicidade do pedido, o que a publicação de editais atende *quantum satis*, e decidir sobre o (in)deferimento do registro, sem embargo de baixar em diligência se concluir que há vícios capazes de serem sanados antes da decisão final ou ainda determinar alguma diligência mais detalhada que entender pertinente para a formação de sua convicção.<sup>48</sup>

Contudo, uma vez publicizada a pretensão registral, nada impede que qualquer legitimado – Partido Político, Coligação, candidato, Ministério Público (art. 3º, da LC n. 64/90), ou ainda, de acordo com o art. 97, § 3, do CE, qualquer eleitor –,<sup>49</sup> que ganha foro de ação incidental de impugnação ao registro de candidatura (AIRC).

---

<sup>47</sup> Aliás, não é diferente com o procedimento civil ordinário, onde a ausência de contestação não assegura a procedência da ação, mas sim terem-se como verdadeiros os fatos alegados, autorizar o julgamento antecipado e permitir a dispensa de intimação do demandado. Nada impede, porém, que em feitos onde ocorra revelia, venha a ser proferida sentença de improcedência, convencendo-se o juiz que o direito pleiteado não se aplica aos fatos alegados. Com mais razão no processo de registro de candidatos a cargos eletivos, onde o mote maior é a democracia representativa, toda a controvérsia versando sobre direitos fundamentais.

<sup>48</sup> Situação que pode gerar essa providência é a preocupação de investigar se há decisões proferidas por órgãos colegiados ainda não trânsitas em julgado que possam macular a candidatura por força de eventual inelegibilidade, nos termos da LC 165/2010, quando cedo que as certidões negativas que versam sobre a vida pregressa do candidato não abrangem tais dados.

<sup>49</sup> A legitimação de eleitor para impugnar candidaturas é tema polêmico, que não cabe aqui explorar, ficando apenas o registro. A orientação jurisprudencial do TSE, a exemplo do AgR-RO n. 4618-161PB, da relatoria do então Min. Arnaldo Versiani, publicado em 14.09.10, é no sentido de apenas autorizar que o cidadão notifique a inelegibilidade da qual tenha conhecimento à autoridade judicial.

Segundo o disposto no art. 3º, *caput*, o prazo para sua interposição se dá em 5 (cinco) dias e sua natureza de ação incidental é acolhida pela doutrina tradicional.<sup>50</sup> Sua incidentalidade é em relação ao processo de registro, disso também não havendo discordância (que recai, como já se viu alhures, sobre a natureza jurídica do processo de registro).

Versa sobre a imputada ausência de condição de elegibilidade e/ou presença de causa de inelegibilidade do candidato, objetivando o afastamento do candidato da disputa eleitoral, e abrindo discussão sobre fatos que dizem respeito ao candidato até a data do registro de candidatura, ou seja, fatos pretéritos ao registro, sobrevindo sua propositura a partir do ajuizamento do pedido de registro e/ou publicação do edital referido no art. 97, do CE.

Uma vez proposta a impugnação, tanto o candidato como o partido ou coligação terão o prazo de 7 (sete) dias para promover a defesa, contestando a impugnação, desdobrando-se eventual dilação probatória, inclusive prova testemunhal se for o caso. Encerrada a instrução, as partes e o Ministério Público, que intervém no feito se não é seu autor, ofertarão as alegações finais no prazo de 5 (cinco) dias, devendo o juiz ou relator, de imediato, proferir sentença ou submeter o processo a julgamento pelo colegiado.

Cuida-se, portanto de ação incidental de cognição plenária, permitindo a mais ampla dilação probatória, com intervenção direta no julgamento do (in)deferimento do registro do candidato, de forma que, provida a ação de impugnação, o registro será indeferido, ou, desprovida a impugnação, o registro será deferido.

A obra está feita: o Código Eleitoral de 1965 e a Lei Complementar das inelegibilidades valeram-se da técnica da inversão do contraditório, permitindo que os interessados diretos (Partido, Coligação, candidato) ou a sociedade, representada pelo Ministério Público, e até o eleitor como cidadão, irrelevante aqui os termos em que essa intervenção possa ocorrer, participem de tão importante momento político, que praticamente dá início aos atos de campanha, divulgação dos projetos, conhecimento pelo povo de quem serão os candidatos e quais suas propostas, ou seja, os atos pré-eleição e que revelam significativa importância para o resultado final do sufrágio. Com essa intervenção, opera-se uma fiscalização mais subjetivamente ampla e democrática sobre os candidatos, contribuindo com o juízo eleitoral para que fatos não descritos no processo de registro venham à tona e sejam judicialmente avaliados e sopesados com a pretensão registral.

---

<sup>50</sup> COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**, 8. ed., Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2009.

Vê-se, pois, que esse balanço entre o processo de registro e a ação incidental de impugnação ao registro da candidatura representa importante forma de sumarização da jurisdição e substancialização do processo, legitimando a prestação jurisdicional e aproximando-a da dignidade do direito material posto em causa: a tutela dos direitos fundamentais políticos e a normalidade e legitimidade das eleições, espaço de construção democrática das investiduras nos Poderes Legislativo e Executivo.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na aurora do século XX Hans Kelsen previa o desaparecimento da distinção entre jurisdição e administração, entendendo que a separação só se justificava pela forma de organização dos tribunais.<sup>51</sup> Pois no Brasil do século XXI, que há oito décadas organiza seus tribunais eleitorais atribuindo-lhe tarefas administrativas e jurisdicionais, não se vislumbram os sinais da profecia kelseniana.

A justaposição dessas atividades permanece desafiando a doutrina, que se debate acerca da natureza administrativa ou jurisdicional das emanções da Justiça Eleitoral. E não em vão, pois o que distingue uma de outra atividade não é apenas a organização dos tribunais, mas a natureza das atividades que desenvolvem. É dizer, o traço distintivo não está no órgão, mas no ato.

No ordenamento jurídico brasileiro administração e jurisdição possuem pressupostos e efeitos distintos, e o fato de que uma autoridade judiciária desempenhe, ao mesmo tempo e no contexto do mesmo macroprocesso - o processo eleitoral - atividades distintas constitui um importante desafio intelectual: o que faz um juiz ou tribunal eleitoral quando homologa ou recusa uma candidatura? Administra? Julga?

As linhas desenvolvidas neste trabalho buscaram elucidar a questão. Ao empregar no direito processual eleitoral conceitos e ferramentas forjadas no processual civil, chegou-se a uma solução alternativa ao entendimento majoritário e tradicional, segundo o qual estar-se-ia diante de agir administrativo.

---

<sup>51</sup> "A distinção entre jurisdição e administração reside exclusivamente no modo de organização dos tribunais. A tradicional oposição entre jurisdição e administração, e o dualismo baseado nessa oposição, existente nos aparelhos estatais de execução, só podem ser explicados historicamente, e são fadados a desaparecer se não forem enganadores os sintomas que já indicam uma unificação desses aparelhos." KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 14.

Admitir-se como jurisdicional o registro de candidaturas, em todo o seu desenrolar, não significa somente uma tentativa de eliminar as inconsistências geradas pelo tratamento misto do registro (administrativo até a impugnação, e jurisdicional após). Mais do que isso, significa colocar os atos do processo eleitoral e os direitos a ele vinculados no seu devido lugar. Com uma jurisdição vocacionada para a maximização dos direitos políticos e ao mesmo tempo orientada ao desenvolvimento do regime democrático, a Justiça Eleitoral, não apenas como organizadora das eleições, mas como autêntica justiça, passa a ter seus poderes melhor enquadrados, e justamente por isso vê ampliadas as possibilidades de cumprir sua missão institucional.

## **9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ASSIS, Araken de. Comentários ao Código de Processo Civil: do processo de execução arts. 646 a 735. Vol. 9, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 146.

ASSIS BRASIL, J. F. de. Manifesto da Aliança Libertadora do Rio Grande do Sul ao País, In: BROSSARD, Paulo (Org.). Ideias políticas de Assis Brasil, v. 3, Brasília: Senado Federal, 1989, p. 277-278.

BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil. Celso Ribeiro Bastos, Ives Gandra Martins, 1º V., São Paulo: Ed. Saraiva, 1988, p. 430-431.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. O controle jurisdicional do processo político no Brasil. In: Paraná eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira - UFPR - v. 1, n. 2. Curitiba: TRE, 2012.

CASTRO, Leticia Lacerda de. Processo constitucional e democracia: ensaio sobre a construção participada da decisão eleitoral no Estado Democrático de Direito. In: Estudos Eleitorais. Vol. 1. n. 1. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2013, p. 9-27.

COSTA, Adriano Soares da. Instituições de direito eleitoral, 8. ed., Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2009.

CHIOVENDA, Giuseppe. Instituições de Direito Processual Civil, V. II (As relações processuais – A relação processual ordinária de cognição), trad. de J. Guimarães Menegale, 3ª ed., São Paulo: Ed. Saraiva, 1969, p. 4-5.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Júlio; BARRAL, Daniel Neira. Jurisdição Eleitoral: reflexão teórico-pragmática baseada em uma aproximação ao caso europeu. In: Estudos Eleitorais. Vol. 1. n. 1. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2012, p. 10-28.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 191.

KELSEN, Hans. Jurisdição Constitucional. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 14.

MACEDO, Elaine Harzheim. Do procedimento monitorio. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999, p. 96-97.

MACEDO, Elaine Harzheim, e SOARES, Rafael Morgental. O poder normativo da Justiça Eleitoral e a separação dos poderes: um paradigma democrático?, Direitos Fundamentais e Democracia II, Coord. de Jonathan Barros Vita e Marcos Augusto Maliska, CONPEDI UFSC, 2014, p. 265-293, <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/>.

MONTENEGRO FILHO, Misael. Curso de Direito Processual Civil: Teoria geral dos recursos, recursos em espécie e processo de execução. Vol. 2, São Paulo: Editora Atlas S.A, 2005, p. 426-427.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. Do Espírito das Leis. Tradução, Introdução e Notas: Edson Bini. Bauru-SP: Edipro, Série Clássicos, 2004, p. 190.

RAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral. 11. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010, p. 367.

SALDANHA, Jânia Maria Lopes. Substancialização e efetividade do direito processual civil – A sumariedade material da jurisdição: proposta de estabilização da tutela antecipada em relação ao Projeto de novo CPC. Curitiba: Juruá Editora, 2011, p. 370.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. Comentários ao Código de Processo Civil. Porto Alegre: Le Jur, 1985, p. 10-18.

\_\_\_\_\_. Processo e ideologia: o paradigma racionalista. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

WATANABE, Kazuo, Da cognição no processo civil. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1987, p. 100-103.

ZILIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à diplomação), ações eleitorais. 4a ed. - Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014, p. 270.