

**JOÃO PAULO RAMOS JACOB**

**JUSTIÇA ELEITORAL:  
ENTRE O AUTORITARISMO E A DEMOCRACIA**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Titular Dr. Enrique Ricardo Lewandowski

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO  
São Paulo - SP  
2018**

**JOÃO PAULO RAMOS JACOB**

**JUSTIÇA ELEITORAL:  
ENTRE O AUTORITARISMO E A DEMOCRACIA**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Prof. Titular Dr. Enrique Ricardo Lewandowski.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO  
São Paulo - SP  
2018**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

### **Catálogo da Publicação**

Jacob, João Paulo Ramos

Justiça eleitoral: entre o autoritarismo e a democracia / João Paulo Ramos Jacob -- São Paulo: USP / Faculdade de Direito, 2018.  
264f.

Orientador: Professor Titular Dr. Enrique Ricardo Lewandowski.

Dissertação (Mestrado), Universidade de São Paulo, USP, Programa de Pós-Graduação em Direito, Direito do Estado, 2018.

1. Justiça Eleitoral. 2. Processo Eleitoral. 3. Estado Democrático de Direito. I. Lewandowski, Enrique Ricardo. II. Título.

CDU

## FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: JACOB, João Paulo Ramos.

Título: Justiça Eleitoral: Entre o Autoritarismo e a Democracia.

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.

---

Instituição:

---

Julgamento:

---

Prof. Dr.

---

Instituição:

---

Julgamento:

---

Prof. Dr.

---

Instituição:

---

Julgamento:

---

Ao meu avô, Paulo Jacob (*in memoriam*)

## AGRADECIMENTOS

Chega-se ao final de uma longa jornada, iniciada nos idos de 2015, aos 23 anos, e concluída agora com uma lista de agradecimentos meramente exemplificativa, tamanha foi a troca com as pessoas que participaram desse processo de amadurecimento acadêmico, pessoal e profissional.

Agradeço a Deus, por ter me dado a dádiva de seguir adiante mesmo com as maiores adversidades possíveis, sempre com saúde e fé, que nunca me faltaram.

Aos meus pais, Paulo e Sheila Jacob, ao meu irmão Vinícius e a minha avó Marilda, por terem me dado todo o suporte necessário durante minha estada em São Paulo, sem nunca, por um segundo sequer, duvidarem que concluiria esta missão.

Ao meu orientador, Prof. Ricardo Lewandowski, pela inigualável oportunidade que me concedeu ao me acolher e ao permitir que o trabalho fosse elaborado de acordo com meus ideais, daquilo que se propôs pesquisar, sempre com balizas importantes para que o resultado final pudesse ser algo academicamente relevante.

Aproveito para agradecer ao seu gabinete, na pessoa da Dra. Ana Maria, que, diante das dificuldades de agenda, me auxiliou com uma presteza ímpar para que se pudesse agilizar trâmites dentro de prazos tão exíguos.

Ao Prof. Eros Grau, com quem tenho a honra de desfrutar da amizade e que muito me fez brilhar os olhos para ingressar no Largo de São Francisco. Agradeço pela palavra sempre amiga, disposta a incentivar o conhecimento, e por ter despertado em mim a vontade do “fazer” acadêmico.

Ao amigo e Prof. de Graduação Érico Desterro, da Universidade Federal do Amazonas, pela companhia que me fez semanalmente nas aulas da pós-graduação.

Estendo meus agradecimentos a uma pessoa fundamental no despertar desse processo: José Alberto Simonetti, amigo querido e grande advogado amazonense.

Ao Prof. Robério Braga, pela solicitude em dar ideias, contornos e em ceder parte de seu acervo para as pesquisas do presente trabalho.

Aos meus amigos, tanto de São Paulo quanto do Amazonas, das aulas ou da vida cotidiana, fica aqui meu muito obrigado.

“Não é bastante que haja controle do povo pelo governo, mas controle do governo pelo povo”.  
(RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 41).

JACOB, João Paulo. *Justiça Eleitoral: entre o autoritarismo e a democracia*. 2018. 264f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

## RESUMO

A presente dissertação trata da importância da criação e da evolução da Justiça Eleitoral Brasileira para a manutenção da democracia no país. O tema mostra-se relevante, considerando a instabilidade da história política brasileira, marcada por momentos de tensão entre a democracia e o autoritarismo. Essa oscilação certamente colaborou para o atraso do desenvolvimento da Justiça Eleitoral, sendo que, em alguns períodos, simplesmente a desconsiderou, causando assim um cenário de insegurança jurídica e de ameaça ao Estado Democrático. Dessa forma, o objetivo do presente estudo é analisar o desenvolvimento da Justiça Eleitoral, evidenciando como o órgão partiu de uma posição de passividade frente aos desmandos e arbítrios das autoridades, para uma posição mais autônoma, atuante e decisiva no processo eleitoral brasileiro, razão pela qual atualmente ocupa um lugar de relevo na luta pela consolidação do Estado Democrático de Direito e pela preservação da verdade eleitoral. Para tanto, realizou-se uma análise diacrônica da evolução da Justiça Eleitoral, examinando a jurisprudência e a doutrina nacionais, bem como estudou-se comparativamente os sistemas eleitorais na realidade latino-americana. Em sua conclusão, este trabalho destaca a importância do reconhecimento da evolução da Justiça Eleitoral Brasileira, a necessidade de uma maior especialização de seus magistrados e a possibilidade de concessão de maior autonomia ao órgão, nos moldes dos sistemas delineados em países como Uruguai e Costa e Rica.

**Palavras-Chave:** Justiça Eleitoral. Processo Eleitoral. Evolução. Estado Democrático de Direito.



JACOB, João Paulo. *Electoral Justice: between authoritarianism and democracy*. 2018. 264p. Dissertation (Master's Degree in Law) - Law school, University of São Paulo, São Paulo, 2018.

### **ABSTRACT**

The present dissertation focus on the importance of the creation and evolution of the Brazilian Electoral Justice for the support of democracy in the country. The topic has shown to be relevant, considering the instability of Brazilian political history, marked by moments of tension between democracy and the authoritarianism. This variation certainly contributed to the delay in the development of the Electoral Justice, and in some periods, it was simply disregarded, thus causing a scenario of legal insecurity and threat to the Democratic State. Therefore, the purpose of this research is to demonstrate the development of Electoral Justice, evidencing how it started in a position of passivity front to the abuse and will of the authorities, for an active and decisive position in the Brazilian electoral process, which is the reason why for which it currently occupies a prominent place in the fight for the consolidation of the Democratic State of Law and preservation of the electoral truth. For this purpose, a diachronic analysis of the evolution of Electoral Justice was carried out, examining national jurisprudence and doctrine, as well as comparatively studying the electoral systems in the Latin American reality. In conclusion, this study highlights the importance of recognizing the evolution of the Brazilian Electoral Justice, the need for a better specialization of its magistrates and the possibility of granting greater autonomy to the body, in the way outlined in countries such as Uruguay and Costa Rica.

**Keywords:** Electoral justice. The Electoral process. Evolution. Democratic state of Law.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Níveis de votação para escolha de deputados para as Cortes de Lisboa (1821).....	28
Figura 2 – Organização do TEPJF do México.....	216
Figura 3 – Organização do Judiciário Eleitoral Argentino.....	223
Gráfico 1 – Resultados eleitorais dos pleitos de 1933 e 1934 (médias percentuais).....	93
Quadro 1 – Alcance da Ordenação do Reino.....	20

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Situação organizacional do poder eleitoral em cada um dos países analisados .....	230
Tabela 2 – Situação organizacional do poder eleitoral no México, Argentina, Costa Rica e Uruguai.....	231

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1 CONCEPÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL NO BRASIL</b> .....	19
1.1 Raízes do processo eleitoral no Brasil Colonial.....	19
1.2 O processo eleitoral no Brasil Imperial.....	31
1.3 O processo eleitoral nos primeiros anos da República brasileira.....	53
1.4 Coronelismo e as fraudes no processo eleitoral brasileiro.....	62
<b>2 CRIAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL NO BRASIL</b> .....	71
2.1 A Revolução de 1930 e a criação da Justiça Eleitoral.....	71
2.2 O Código Eleitoral de 1932.....	80
2.3 Suspensão da Justiça Eleitoral.....	96
2.4 O retorno da Justiça Eleitoral na Constituição Federal de 1946.....	100
2.5 O Código Eleitoral de 1950.....	107
<b>3 A CONSOLIDAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL</b> .....	117
3.1 A Ditadura Militar e a concepção do Código Eleitoral de 1965.....	117
3.2 Os antecedentes da eleição de Tancredo Neves.....	125
3.3 A Justiça Eleitoral e a Constituição Federal de 1988.....	132
3.3.1 Alguns princípios balizadores da Justiça Eleitoral.....	138
3.3.2 Os direitos políticos na Constituição Federal de 1988.....	149
3.3.3 Da organização da Justiça Eleitoral.....	156
3.3.4 Competência da Justiça Eleitoral.....	161
3.4 Funções da Justiça Eleitoral.....	162
3.4.1 A função administrativa.....	164
3.4.2 A função jurisdicional.....	166
3.4.3 A função consultiva.....	168
3.4.4 A função normativa.....	171
<b>4 A EXPANSÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL</b> .....	177
4.1 A verticalização das coligações eleitorais.....	177
4.2 A cláusula de desempenho.....	185
4.3 A Lei da Ficha Limpa.....	193
4.4 A fidelidade partidária.....	199

<b>5 UMA BREVE ANÁLISE COMPARADA DOS SISTEMAS ELEITORAIS DA AMÉRICA LATINA: MÉXICO, COSTA RICA, ARGENTINA E URUGUAI.....</b>	<b>207</b>
5.1 México.....	210
5.2 Costa Rica .....	216
5.3 Argentina.....	220
5.4 Uruguai .....	226
5.5 Um olhar comparado entre as nações.....	229
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>233</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>239</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Justiça Eleitoral no Brasil destaca-se pelo seu histórico repleto de fases e transformações que culminaram na instituição como a conhecemos nos dias atuais. Todavia um processo eleitoral *per se* não está condicionado à existência de uma Justiça Eleitoral, uma vez que, muito antes de seu surgimento, mais precisamente no ano de 1932, já existia no país um processo eleitoral em pleno funcionamento.

Contudo, tal procedimento carecia de método e retidão, desvirtuando-se totalmente do ideal de processo eleitoral, em virtude da falta de segurança e da supressão de direitos e garantias dos cidadãos. Como exemplo dos excessos cometidos, Nelson Jobim sintetiza que, por volta de meados do século XIX, “somente aqueles que financiavam os gastos do Estado poderiam votar”<sup>1</sup>. O voto restringia-se a um seleto grupo da sociedade (as elites), sendo, por via de consequência, proibido para as pessoas de baixa renda, analfabetos e mulheres.

Justamente, em face desse caótico sistema eleitoral, restou imperiosa a necessidade de criação de uma Justiça Eleitoral, para nortear os caminhos da sedimentação do Estado Democrático de Direito. Pode-se dizer que a Justiça Eleitoral auxiliou no florescimento da democracia em nosso país, tornando-se, por conseguinte, um importante instrumento para sua manutenção ao longo dos anos.

No entanto, sua implantação e desenvolvimento em solo nacional não aconteceram de forma rápida, tampouco ascendente. Na verdade, a instabilidade política vivida em nosso país até 1985 dá mostras de que a estabilização da democracia foi uma tarefa árdua e demorada. Assim, a evolução da Justiça Eleitoral se deu de forma não linear e os eventos que envolvem o desenvolvimento de tal instituição não podem ser analisados sob uma perspectiva de continuidade, sem considerar os avanços e retrocessos existentes ao longo da história política do país.

A falta de linearidade na evolução histórica da Justiça Eleitoral é patente. A título de exemplo, basta mencionar que ela foi criada em 1932, suspensa em 1935 pela Lei de Segurança Nacional, e extinta em 1937, pela Constituição do Estado

---

<sup>1</sup>JOBIM, Nelson. Brasil, uma pincelada no sistema eleitoral. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (Coord.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. Prefácio Ministro Carlos Ayres Britto. São Paulo: Atlas, 2016. p. 606.

Novo, voltando à ativa de forma embrionária, somente no ano de 1945, por força da Lei Agamenon, sendo devidamente legitimada pela Constituição de 1946, com o fim do período autoritário comandado por Getúlio Vargas.

Além desses eventos, têm-se ainda os retrocessos existentes durante o período mais obscuro da história política do país, qual seja, a instauração do regime militar em 31 de março de 1964.

Não obstante a Justiça Eleitoral ter avançado incrivelmente do ponto de vista jurídico, garantindo que os ideais basilares de democracia fossem aprioristicamente cumpridos, sua atuação ainda carece de aperfeiçoamento para que, por intermédio de instrumentos jurídicos válidos, os problemas oriundos de nossa delicada estrutura política sejam sanados.

Esta dissertação se propõe a analisar a importância da criação e a efetividade da Justiça Eleitoral para a garantia da legalidade, da legitimidade e da transparência do processo eleitoral brasileiro, refletindo sobre a forma e as prerrogativas pelas quais ela foi criada e se desenvolveu.

Trata-se de um estudo de fundamental relevância, uma vez que a garantia da integridade do processo eleitoral é imprescindível para a manutenção da democracia. Além disso, é imperioso ressaltar que a atuação da Justiça Eleitoral de maneira transparente e progressista é condição *sine qua non* para a consolidação de um regime democrático de qualidade.

Neste trabalho, demonstrar-se-á como os órgãos da Justiça Eleitoral aperfeiçoaram suas decisões em contextos de democracia e ditadura, tratando especialmente de suas funções e da expansão das mesmas, com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Por fim, discute-se as tendências atuais para o órgão de fiscalização e administração do processo eleitoral, em sua fase de consolidação e expansão.

Esse panorama geral da atuação da Justiça Eleitoral será analisado por meio de casos paradigmáticos (*leading cases*), decididos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e por meio de seus diálogos institucionais com o Supremo Tribunal Federal.

Ademais, investigar-se-á a forma de atuação dos órgãos da Justiça Eleitoral, em especial o TSE, nos períodos democráticos e, também, nos regimes ditatoriais

vividos pelo povo brasileiro, em especial a ditadura militar, para então focar na fase transicional de restituição da democracia.

A jurisprudência do TSE será analisada em busca de uma compreensão mais plena sobre a interpretação da Corte Superior Eleitoral a respeito de aspectos polêmicos envolvendo temas como Ficha Limpa, cláusula de desempenho e fidelidade partidária.

Outro ponto de especial destaque a ser estudado no presente trabalho, diz respeito à necessidade de autonomia da Justiça Eleitoral para a garantia de maior efetividade e transparência na condução do processo eleitoral, bem como na apreciação de seus pontos contenciosos. Tal análise será realizada por intermédio de um estudo comparado entre sistemas eleitorais do México, Costa Rica, Argentina e Uruguai.

A presente pesquisa se baseou no método dedutivo, com detida análise da doutrina e da jurisprudência pertinentes à matéria e de obras produzidas por autores de notável saber jurídico, que foram utilizadas para fundamentar os argumentos e as conclusões levantados ao longo do trabalho. Artigos em revistas e periódicos científicos também foram utilizados para a construção do pensamento, em busca do aperfeiçoamento do saber jurídico.

Para a consecução dos objetivos propostos, o presente trabalho encontra-se estruturado em cinco capítulos. O primeiro destina-se ao estudo das raízes do processo eleitoral no Brasil, desde o período colonial até os primeiros anos da república.

Nesse capítulo, destaca-se o período conhecido como “Velha República”, marcado pelo domínio dos grandes latifundiários sobre a estrutura política e social, e pelo “voto de cabresto”, alcunha derivada diretamente da manipulação dos eleitores, por parte dos coronéis, para a eleição de pessoas de acordo com seus interesses.

Conforme será explicado, uma das características marcantes dos primeiros anos da República é a existência e manutenção da cultura do coronelismo<sup>2</sup>, pela

---

<sup>2</sup>Nesse sentido, Vitor Nunes Leal e Raymundo Faoro dissertam sobre as raízes do coronelismo no Brasil, analisando sua estrutura, nas respectivas obras “Coronelismo, enxada e voto” (LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012) e “Os donos do poder” (FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Globo, 2012).



qual, os “coronéis” estabeleciam uma prática socialmente aceita e contumaz de subjugar o povo com ameaças e intimidações, criando assim um regime de submissão hierárquica, no qual a manipulação política era uma das práticas mais recorrentes<sup>3</sup>.

No segundo capítulo, serão abordados aspectos referentes à criação da Justiça Eleitoral no Brasil, que teve como marco contextual a Revolução de 1930, com foco nos principais obstáculos que provocaram oscilações em seu processo evolutivo, tais como sua suspensão na Era Vargas e seu restabelecimento com a “Nova Constituição” no ano de 1946.

No terceiro capítulo, demonstrar-se-á de que forma a Justiça Eleitoral se consolidou no país, detalhando sua manutenção e adaptação durante o regime militar e sua plena ascensão no período turvo, entre o fim da ditadura e o retorno da democracia, em especial nos momentos que antecederam a vitória de Tancredo Neves. Neste capítulo, faz-se ainda uma análise da Justiça Eleitoral após a Constituição Federal de 1988, diploma de maior importância na história recente do Direito brasileiro e fundamental para a consolidação da Justiça Eleitoral no país.

O quarto capítulo destina-se ao estudo da Justiça Eleitoral em sua configuração atual, dentro do processo de consolidação da democracia e frente ao instável cenário político nacional. Temas controversos que estão, ou estiveram, em debate na doutrina e jurisprudência serão objeto de investigação. Começando pela verticalização das coligações eleitorais, passando pela cláusula de barreira, o julgamento da Lei da Ficha Limpa e a fidelidade partidária e seu regramento – instrumentos jurídicos e legislativos utilizados e legitimados pela Justiça Eleitoral para a manutenção da democracia.

Por fim, o quinto e último capítulo dedica-se a um estudo comparado do impacto e dos benefícios da implantação da Justiça Eleitoral e de órgãos de controle nos seguintes países da América Latina: México, Costa Rica, Argentina e Uruguai.

Referido estudo é enriquecedor e necessário para o presente trabalho, pois permite uma cuidadosa visualização dos pontos convergentes entre os sistemas jurisdicionais latino-americanos e, em especial, dos aspectos divergentes de sua

---

<sup>3</sup>Para a plena efetivação desse tipo de burla à verdade eleitoral, existiam os mecanismos de fraudes conhecidos popularmente como “degola” e “bico de pena”.

aplicação (ou não), demonstrando, por conseguinte, a importância da criação da Justiça Eleitoral ou de órgãos de controle para a proteção das garantias mais basilares da democracia.

O presente estudo se reveste de extrema importância para a discussão sobre a efetividade da Justiça Eleitoral na manutenção do Estado Democrático de Direito, visto que a produção acadêmica nacional na área não é tão vasta, sobretudo, quando se consideram aspectos importantes como a não linearidade da história da Justiça Eleitoral e sua atuação em períodos de níveis diferentes de democracia, ou ainda, de asfixia da mesma.

Certo é que o advento da institucionalização da Justiça Eleitoral teve o intuito de “fazer frente à necessidade de as eleições serem conduzidas em ambiente neutro, sem a contaminação daqueles que a disputam”<sup>4</sup>, com o claro objetivo de garantir uma democracia de qualidade.

Contudo, não se imaginava que a Justiça Eleitoral, desde a sua criação, pudesse ser tão testada e posta à prova, sobretudo em períodos de extremo autoritarismo, e ainda assim subsistir e chegar ao século XXI com nova roupagem, ganhando um protagonismo ainda maior no atual estágio da democracia brasileira, frente aos problemas diversos de nosso sistema político e eleitoral.

---

<sup>4</sup>SILVA, Henrique Neves da. Regulamentação eleitoral pelo Tribunal Superior Eleitoral. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (Coord.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. Prefácio Ministro Carlos Ayres Britto. São Paulo: Atlas, 2016. p. 351.



# 1 CONCEPÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL NO BRASIL

## 1.1 Raízes do processo eleitoral no Brasil Colonial

As raízes das eleições em terras brasileiras são antigas e remontam ao descobrimento do Brasil, no século XVI. Isso porque a chegada dos portugueses trouxe também a sua forma de organização política e suas tradições eleitorais<sup>5</sup>. Nesse sentido, anota Boris Fausto<sup>6</sup>:

Antes, lembraremos que não havia especialização clara dos diferentes órgãos como hoje ocorre. Atividades executivas e judiciárias, por exemplo, não estavam limitadas. Existiam autoridades que tanto realizavam tarefas de administrar como de julgar questões surgidas entre as pessoas.

Tal afirmação pode ser corroborada ao analisarmos mais detidamente a fundação e a forma de organização das primeiras vilas no Brasil<sup>7</sup>.

Em 1532, Martim Afonso de Souza fundou as primeiras vilas brasileiras, Piratininga e São Vicente, que comportaram os portugueses que o acompanharam em expedição para exploração do “Novo Mundo”. A criação das vilas não aconteceu ao alvedrio de seus fundadores, mas, de modo organizado e segundo a sistemática política, administrativa, econômica e social adotada por Portugal<sup>8</sup>. Nesse sentido relata Manoel Ferreira:

[...] derrubaram a mata, limpavam o chão, estabeleceram o plano urbanístico, abriram ruas, marcaram a praça, onde localizaram a Casa de Câmara e Cadeia, e tomaram lotes, tornando-se, cada um, proprietário do seu.

Assim, construía-se uma nova sociedade, sob o conjunto de regras da monarquia portuguesa. Nesse ponto, convém destacar que, apesar de se tratar de

---

<sup>5</sup>RODRIGUES, Manoel Ferreira. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. 2. ed. rev. e alt. Brasília-DF: TSE/SDI, 2005. p. 27.

<sup>6</sup>FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo; Fundação do Desenvolvimento da Educação, 2015. p. 56-57.

<sup>7</sup>Nos dizeres de Manoel Bomfim (BOMFIM, Manoel. *O Brasil Nação*. Rio de Janeiro: Record, 1998. p. 299), nos dois primeiros séculos da colônia subsistiram as tradições do municipalismo português, com uma acentuada autonomia administrativa das câmaras municipais, “[...] que chegaram a depor, prender e recambiar para Lisboa autoridades despóticas, ou concussionárias; e o governo dali tinha de aceitar o fato consumado”.

<sup>8</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 27.

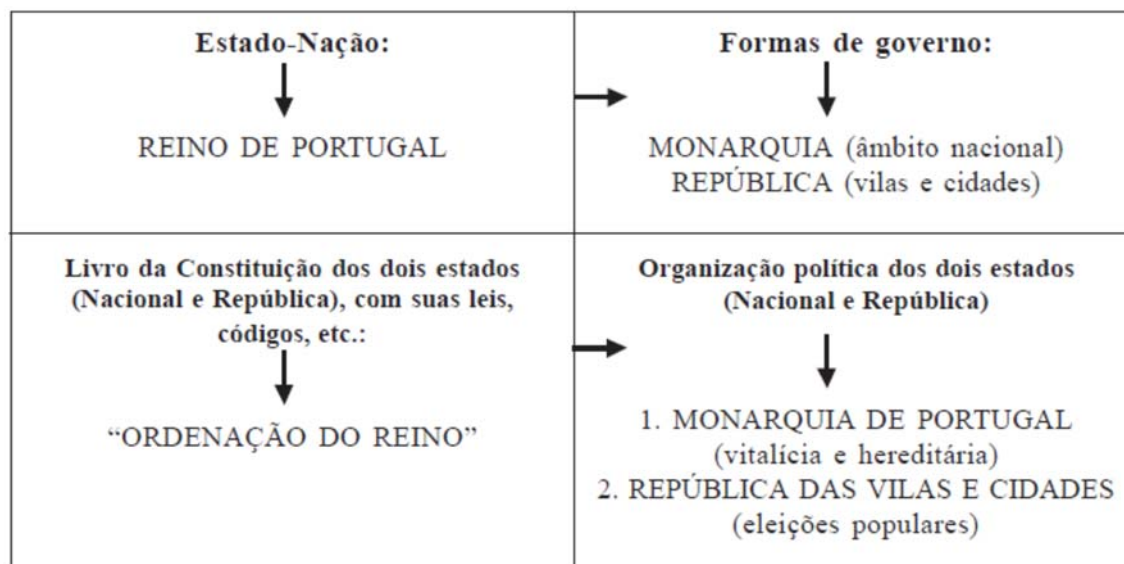
uma monarquia, o *modus operandi* português na consolidação do modelo político organizacional em suas colônias era o de conferir liberdades políticas próprias às vilas e às cidades como repúblicas<sup>9</sup>.

Para tanto, utilizavam-se de um documento denominado como Ordenação do Reino ou Ordenações do Reino. Referido documento consistia em um diploma legal, responsável por delinear os contornos do reinado português e das repúblicas. Tratava-se de uma compilação do conjunto de leis criadas durante os reinados de Portugal, a saber: Afonsinas, Manuelinas e Filipinas.

Note-se que, apesar de a colônia estar sob o controle do vitalício, hereditário e soberano poder monárquico, as chamadas repúblicas, por sua vez, eram administradas por membros da sociedade eleitos pelo povo, que possuíam uma autonomia relativa, ou seja, não obstante os líderes administrativos serem eleitos eles ainda se sujeitavam aos desígnios da coroa<sup>10</sup>.

Nesse mesmo compêndio de leis trazidas pelas Ordenações, situavam-se as diretrizes centrais para o governo nacional e local, conforme demonstrado no Quadro 1<sup>11</sup>.

**Quadro 1 – Alcance da Ordenação do Reino**



Fonte: RODRIGUES, Manoel Ferreira. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*, cit., p. 26.

<sup>9</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 28-29.

<sup>10</sup>Id. Ibid., p. 26.

<sup>11</sup>Id., loc. cit.

Ainda no tocante à Ordenação do Reino, este documento tinha uma considerável importância para a organização das vilas porque, dentre outras atribuições, ele contava com um título especial que dispunha sobre a escolha dos administradores das vilas e das cidades, bem como sobre a competência delineada aos ocupantes dos cargos. Nesse sentido, Manoel Carlos de Almeida Neto assevera que:

Na primeira metade do século XVI, realizaram-se no Brasil as primeiras eleições para a escolha dos oficiais do Conselho das Câmaras, também denominado de Senado da Câmara, em algumas das mais importantes cidades, como Salvador, Rio de Janeiro, São Luiz e São Paulo. O processo eleitoral era regido pelas Ordenações Manuelinas, que, em seu Título XLV, fixava de que modo se faria a eleição dos juízes, e vereadores, e outros oficiais<sup>12</sup>.

Destaque-se que somente nas localidades que, por decisão formalizada por meio de ato do rei de Portugal, tivessem a nomenclatura de vila podiam ser instaladas as câmaras municipais<sup>13</sup>. De acordo com o Título LXVII, do Livro I das Ordenações Filipinas, os ditos “cargos de governança” que deveriam ser ocupados por meio de eleições eram três: **juiz ordinário, vereador e procurador**.

Nesse sentido, os juízes eram responsáveis por governar e mediar os conflitos que precediam eventuais julgamentos. Os vereadores eram responsáveis por zelar pela manutenção local e, por fim, os procuradores estavam imbuídos da execução das ordens proferidas pelos vereadores e, por vezes, também possuíam atribuições de tesoureiros nas vilas e cidades onde estes não existiam<sup>14</sup>.

Como visto, os cargos oficiais elegíveis eram três, todavia, nada impedia que as câmaras municipais também recrutassem oficiais para desempenhar papéis de fiscais ou de tesoureiros, dentre outros. Dessa forma, o número de administradores variava conforme a quantidade de habitantes. Uma vez por semana os governantes locais reuniam-se para discutir assuntos relativos ao bom andamento da sociedade local<sup>15</sup>.

Segundo Manoel Ferreira, o arranjo das vilas e cidades era respeitado pela monarquia. A divisão e ocupação dos poderes aconteciam do seguinte modo:

---

<sup>12</sup>ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. *Direito eleitoral regulador*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 25.

<sup>13</sup>LEAL, Victor Nunes. op. cit., p. 76.

<sup>14</sup>NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. p. 11.

<sup>15</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 28.

[...] em uma república politicamente constituída, a presidência cabia a um juiz ordinário. A Câmara era o corpo Legislativo da República. O Executivo era exercido pelos procuradores, que cuidavam das obras públicas por intermédio dos almotacés, fiscais de pesos e medidas e também das moradias em relação às outras casas e logradouros públicos, e dos alcaides que, executando a função dos atuais chefes de polícia, eram encarregados da cadeia e dos presos. Como não existiam policiais militares, a Ordenação do Reino, para manter a ordem pública, determinava a criação de uma polícia civil com gente do povo. Eram “quadrilheiros”<sup>16</sup>.

Acerca deste tema, importante citar a preciosa lição de Victor Nunes Leal:

Não se pode, entretanto, compreender o funcionamento das instituições daquele tempo, inclusive das autoridades locais, com a noção moderna de separação de poderes, baseada na divisão das funções em legislativa, executiva e judiciária. Havia, nesse terreno, atordoadora confusão, exercendo as mesmas autoridades funções públicas de qualquer natureza, limitadas quantitativamente pela definição, nem sempre clara, das suas atribuições, e subordinadas a um controle gradativo, que subia até o rei<sup>17</sup>.

No tocante às eleições, sua periodicidade era de três anos e elas eram realizadas de forma indireta, ou seja, elegiam-se os eleitores que de fato viriam a escolher os membros dos conselhos. Nos anos eleitorais, escolhiam-se três conselhos que governariam por um ano cada.

De acordo com o Código Eleitoral das Ordenações, o processo eleitoral no Brasil Colonial era composto de sete etapas<sup>18</sup>.

A primeira etapa consistia na convocação do eleitorado. Todos os cidadãos podiam votar, mas nem todos eram elegíveis. Somente membros das classes sociais mais elevadas podiam ocupar postos no governo. A elite da sociedade era também conhecida como “homens bons”<sup>19</sup> ou “republicanos” e consistia no seleto grupo de homens com idade igual ou superior a “25 anos, católicos, casados ou

<sup>16</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 29.

<sup>17</sup>LEAL, Victor Nunes. op. cit., p. 77.

<sup>18</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 29.

<sup>19</sup>Segundo Francisco Viana (VIANA, Francisco José de Oliveira. *Instituições políticas brasileira*. Brasília-DF: Senado Federal, 1999. p. 147), os homens bons eram os nobres de linhagem ou descendentes dos primeiros colonizadores, os ricos senhores de engenho, a alta burocracia civil e militar e seus descendentes, ou pessoas vindas de outras classes, enriquecidas em suas atividades e que lograram ingressar nos círculos sociais superiores em face do estilo de vida e fortuna. Essas pessoas aptas a votar e a serem votadas tinham seus nomes inscritos nos Livros da Nobreza, existentes nas câmaras. O Livro da Nobreza, ou do Pelouro, equivalia ao registro eleitoral.

emancipados, com cabedal (ser proprietário de terra) e de ‘sangue puro’, definição conseguida através das Cartas de Familiaturas”<sup>20,21</sup>.

Nesses termos, a câmara municipal era ocupada, tão somente, por grandes proprietários de terras. Não havia lugar para os mecânicos, artesãos ou outros artífices. Os grandes proprietários, uma vez governantes, ditavam o valor dos salários e os preços das mercadorias, estabeleciam as diretrizes para o funcionamento do comércio e da indústria, davam ordens de prisão, suspendiam governantes e os substituíam por outros, enfim, o poder político era concentrado e, na prática, mais amplo do que aquele concedido pelas leis e mais efetivo do que o poder da Coroa<sup>22</sup>.

Registre-se que essa expansão das funções dos conselhos das câmaras, muitas vezes, acontecia à revelia do conhecimento da Coroa, dado seu desinteresse comercial pela colônia.

Em outros momentos, quando Portugal era cientificada dessas práticas, não havia a intenção de desestimulá-las, em face de sua descrença acerca do potencial do Brasil como colônia, razão pela qual Portugal permitia que tais poderes e funções se alargassem, com o intuito de cada vez mais expandir a colonização, haja vista que a Coroa sabia que a qualquer momento poderia ter de volta o controle pleno e a obediência estrita dos cidadãos<sup>23</sup>.

Em continuidade às votações no período colonial, na segunda etapa, ocorriam as eleições de primeiro grau, quando os aptos a votar assumiam a condição de votantes. Em data e hora designadas, os cidadãos reuniam-se para

---

<sup>20</sup>NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*, cit., p. 13.

<sup>21</sup>De acordo com Isis Bispo e Marcos Silva, “Desde o século XVI que os negros, mestiços, cristãos novos, mouros e indígenas foram impedidos de exercerem cargos públicos, militares, religiosos e ingressarem em universidades, sob a alegação de possuírem “sangue infecto” sendo assim considerados pertencentes a uma ‘raça impura’. [...] Comprovar que não possuía nenhuma mácula no sangue significava que o requerente poderia ter livre acesso a cargos políticos e religiosos, além de ter benefícios e honrarias.” (BISPO, Isis Carolina Garcia; SILVA, Marcos. *A inquisição ibérica como instituição responsável pela cristalização do mito de pureza de sangue no corpo social da América portuguesa*. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE ESTUDOS INQUISITORIAIS, Salvador, ago. 2011. Disponível em: <<http://www3.ufrb.edu.br/simposioinquisicao/wp-content/uploads/2012/01/%C3%8Dsis-Bispo.pdf>>).

<sup>22</sup>PRADO JUNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil: colônia e império*. São Paulo: Brasiliense, 1933. p. 30-31.

<sup>23</sup>Tal situação apenas teve um revés quando, diante do declínio do comércio entre Portugal e Índia, a Coroa descobriu as riquezas aqui existentes, tais como as minas de ouro e prata, que despertaram o interesse de Portugal no Brasil, o que culminou na intervenção ativa de Portugal em sua colônia, com a consequente diminuição das competências das câmaras em seus respectivos núcleos sociais.



votar. Apesar da afirmação genérica de que todos poderiam votar, na prática, especula-se que somente homens livres tinham participação ativa no processo eleitoral. O conceito de cidadania era estrito: eram considerados cidadãos os homens bons e o povo, porém, somente podiam ser eleitos os homens bons, que seriam os de “sangue puro”, enquanto o povo, que seria os homens livres, podia apenas votar nos seus candidatos.

O voto era secreto. Cada pessoa sussurrava seis nomes de homens nobres nos ouvidos do escrivão. No final, os seis mais votados tornavam-se responsáveis por eleger os conselhos municipais, em eleições de segundo grau, sendo estes considerados os verdadeiros **eleitores**. Como essa responsabilidade era delegada a poucos, exigia-se destes a realização de um juramento de que escolheriam os melhores homens e de que jamais seus votos seriam revelados<sup>24</sup>.

Ressalta-se a existência de normas rígidas para coibir tentativas de fraudes nas eleições. Era inaceitável a busca ou compra de votos e a penalidade para tais práticas, prevista na lei eleitoral, era a de prisão, degradação e o pagamento de multa, como descreve Walter Porto:

[...] nenhuma pessoa, de qualquer qualidade e condição que seja, suborne na dita eleição, pedindo, nem procurando votos para si, nem para outrem, nem por qualquer outra via inquietem; sendo certos, que se há de tirar disso devassa; e os que forem compreendidos, que subornaram, ou inquietaram a tal eleição, serão presos, e condenados em dous annos de degredo para um dos logares da África, e além disso, pagarão cinquenta cruzados para captivos (sic)<sup>25</sup>.

Em seguida, na terceira etapa, ocorriam as eleições em segundo grau. Os seis eleitos em primeira ordem dividiam-se em dois grupos, em locais separados na casa onde ocorria a eleição. Ali, discutiam-se os nomes, bem como montavam-se os róis (listas) daqueles que faziam parte dos três conselhos: até seis juizes, nove vereadores e três procuradores. A quantidade e os ofícios relacionavam-se ao número de administradores de cada cidade<sup>26</sup>. Aqueles que não sabiam escrever podiam solicitar o auxílio de um juiz, vereador ou homem bom para transcreverem

---

<sup>24</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 30-31.

<sup>25</sup>PORTO, Walter Costa. *A mentirosa urna*. São Paulo: Martins Fontes, 2004. p. 5.

<sup>26</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 31-32.

os nomes escolhidos para as listas e os escreventes deviam jurar a confidencialidade do voto revelado<sup>27</sup>.

Na quarta etapa acontecia a apuração das relações compostas pelos seis eleitores. Em segredo, o juiz mais antigo da cidade apurava os nomes indicados e os transcrevia para uma nova pauta, separados por ofício. O processo ocorria desse modo:

Nessas condições, o juiz apurava a pauta, ou seja, juntava numa só folha de papel todos os nomes que constavam nas três relações organizadas pelos três grupos de eleitores de segundo grau. Evidentemente, por pura coincidência, alguns nomes deveriam aparecer em mais de um rol, nos três até. O juiz organizava, na referida folha de papel chamada pauta, três colunas, com três títulos: juizes, vereadores e procuradores. E em cada coluna colocava todos os nomes que constavam das respectivas colunas das três relações que havia recebido<sup>28</sup>.

A próxima etapa, a quinta, era deveras significativa. Nela, o magistrado, dentre o conjunto de nomes apresentados nas listas, selecionava aqueles que comporiam os três conselhos, cujos governos tinham duração de um ano. A escolha era feita por mandatos. Para cada ano do pleito, uma relação com os respectivos nomes e cargos a serem ocupados era devidamente assinada, cerrada e selada pelo juiz, ao final<sup>29</sup>.

Separadas por cargos e mandatos, as pautas finais eram colocadas em “pelouros da eleição” – bolas de cera que imitavam às de canhão – e, seguidamente, em um saco de pano subdividido em três partes. Em uma das divisões colocavam-se os pelouros dos juizes; em outra, os dos vereadores; e a terceira, comportava os pelouros dos procuradores.

No mesmo local, o magistrado inseria a relação geral dos escolhidos para os três mandatos anuais. O saco era trancado em um cofre de três chaves, cada uma ficava com um vereador do ano anterior, pondo fim ao processo eleitoral sob análise<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup>PORTUGAL. Ordenações Filipinas. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1, p. 12-16. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequence=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequence=5)>.

<sup>28</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 32.

<sup>29</sup>Id. Ibid., p. 34.

<sup>30</sup>Id., loc. cit.

No final de cada ano, a câmara convocava a população para dar conhecimento dos dirigentes do próximo mandato. Uma criança de até sete anos de idade sorteava no saco os pelouros e os nomes daqueles que ocupariam o conselho municipal e os tornava públicos. Em seguida, o ouvidor-geral ratificava os designados e expedia um documento conhecido como “cartas de confirmação” dos eleitos<sup>31</sup>.

Esse modelo de eleição adveio das Ordenações de Pelouros, datada de 12 de junho de 1391 e estabelecida em Portugal pelo rei D. João I<sup>32</sup>. Em casos de morte, impedimento ou ausência por mudança de vila, a eleição se dava pelo método de maioria simples, no qual os eleitores eram os oficiais da câmara e os homens bons; a este sistema dava-se o nome de eleição de **barrete**<sup>33</sup>.

Após o domínio de Portugal pela França, em 1808, a Corte Portuguesa mudou-se para o Brasil e instalou sua sede no Rio de Janeiro. O Brasil, até então colônia portuguesa, foi elevado ao patamar de Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves<sup>34</sup>.

Contudo, a mudança e a permanência da família real portuguesa causaram descontentamento nos portugueses, razão pela qual, em 1820, deflagrou-se a Revolução do Porto, que tinha como mote a limitação do poder real e o retorno do Brasil ao *status* de colônia. Frente a esse instável cenário político, o rei D. João VI retornou a Portugal em 1821, restando ao príncipe D. Pedro de Alcântara o governo provisório do Brasil<sup>35</sup>.

Os percalços políticos enfrentados pela monarquia fizeram insurgir a necessidade de criação de uma Constituição Imperial Portuguesa. Foi preciso realizar eleições para deputados para compor as Cortes Gerais de Lisboa, responsáveis pela redação e aprovação da referida carta política<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 35.

<sup>32</sup>ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. op. cit., p. 25.

<sup>33</sup>LEAL, Victor Nunes. op. cit., p. 117.

<sup>34</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*. Pesquisa histórica e elaboração de textos: Ane Ferrari Ramos Cajado, Thiago Dornelles, Amanda Camylla Pereira. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. p.15. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/tse-eleicoes-no-brasil-uma-historia-de-500-anos-2014.pdf>>.

<sup>35</sup>ARAÚJO, Washington Luís Bezerra de. *O voto no Brasil: da colônia ao império*. Fortaleza: Escola Superior da Magistratura do Ceará; Escola Judiciária Eleitoral, 2007. p. 10-11.

<sup>36</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 51.

Com vistas à instauração do processo eleitoral, foi editado o decreto de 7 de março de 1821, por D. João VI, versando sobre as “Instruções para as eleições dos deputados das Cortes, segundo o método estabelecido na Constituição Espanhola, e adotado para o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve.” A escolha dos representantes acontecia nos dois territórios, concomitantemente. Pela primeira vez na história, Brasil e Portugal realizaram, em todas as suas províncias, eleições para ocupantes de cargos extramunicipais<sup>37</sup>.

O artigo 32 do referido decreto determinava o número de representantes de cada província: um deputado para cada grupo de 30.000 ou conforme as seguintes diretrizes:

Art. 32. Distribuída a povoação pelas diferentes Províncias, se em alguma houver um excesso maior que 35.000 almas, eger-se-ha mais um Deputado como se o numero chegasse a 70.000, se, porém, o excesso não passar de 35.000; tal deputado não terá logar.

Ad. Applicando este artigo segundo a alteração do antecedente, quer dizer, que cada Província ha de dar tantos Deputados, quantas vezes contiver em sua povoação o numero de 30.000 almas; e que se por fim restar um excesso que chegue a 15.000 almas, dará mais um Deputado; e não chegando o excesso da povoação a 15.000 almas, não se contará com elle (sic)<sup>38</sup>.

Ao contrário das eleições das repúblicas, divididas em dois graus, a escolha dos deputados ocorria em quatro complexos níveis. O primeiro deles destinava-se às eleições nas freguesias<sup>39</sup>. O voto era oral e aberto<sup>40</sup> e a sessão era presidida pelo juiz ordinário, ou outro que o representasse, na presença de dois apuradores

---

<sup>37</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 51.

<sup>38</sup>BRASIL. Decreto de 7 de março de 1821. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1, p. 25-33. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequence=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequence=5)>.

<sup>39</sup>Freguesias eram uma subdivisão de uma diocese da Igreja Católica e uma subdivisão de um conselho; as freguesias registravam em livros os batismos, casamentos e óbitos, os documentos dos cidadãos naquele tempo. Eram governadas pelas Juntas de Freguesia (Poder Executivo) e pela Assembleia de Freguesia (Poder Legislativo) e estavam dentro do termo de um conselho (atualmente chamado de município) ao qual pertenciam. As freguesias eram tanto uma instituição eclesiástica, quanto civil, e estavam subordinadas às vilas porque, raramente se usava a palavra “conselho” no Brasil com o significado de divisão administrativa.

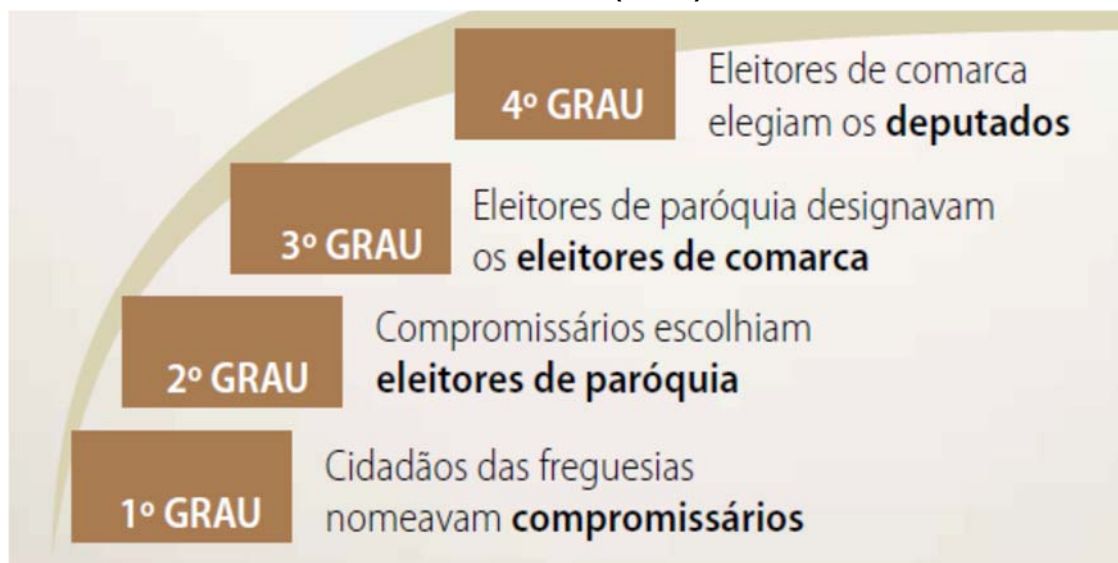
<sup>40</sup>Segundo Nicolau Jairo (*Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*, cit., p. 15), as eleições eram realizadas em um determinado domingo, quando os moradores se reuniam na câmara municipal, nas casas dos conselhos ou na paróquia para a eleição dos compromissários.

de votos – escrutinadores – e de um secretário, compondo-se a Junta Eleitoral. Não havia restrições de qualquer natureza para o exercício do voto<sup>41</sup>.

O eleitor era indagado sobre a prática ou ciência relativa à compra e venda de votos ou à conspiração para votação em determinada pessoa. Respostas afirmativas impunham a averiguação pública e imediata, em razão da qual, a depender da apuração, perdia-se a capacidade eleitoral ativa e passiva<sup>42</sup>.

Os compromissários, por sua vez, escolhiam em definitivo o eleitor (ou eleitores) da freguesia. A escolha era feita em ambiente fechado e apenas homens maiores de 25 anos podiam votar. Os eleitos pelas freguesias reuniam-se no domingo subsequente para eleger os eleitos da comarca, que, por fim, decidiam quais deputados representariam o Brasil nas Cortes de Lisboa<sup>43</sup>. A Figura 1 ilustra cada um dos graus do sistema eleitoral para escolha dos primeiros deputados:<sup>44</sup>

**Figura 1 - Níveis de votação para escolha de deputados para as Cortes de Lisboa (1821)**



Fonte: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*, cit., p. 15.

Eram elegíveis para o cargo de deputado homens maiores de 25 anos, nascidos ou domiciliados na província por, no mínimo, sete anos, que possuíssem certa renda anual e bens próprios. Jairo Nicolau afirma que “[...] entre agosto de

<sup>41</sup>NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*, cit., p. 13-14.

<sup>42</sup>ARAÚJO, Washington Luís Bezerra de. op. cit., p. 13.

<sup>43</sup>Id. Ibid., p. 14.

<sup>44</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*, cit., p. 15.

1821 e maio de 1822, foram eleitos 97 deputados (inclusive suplentes) nas diversas províncias, mas apenas 53 compareceram às Cortes de Lisboa”<sup>45</sup>.

Contudo, naquele mesmo ano de 1821, o rei D. João VI determinou que o governo das províncias brasileiras fosse exercido por juntas provisórias compostas de cinco a sete membros, sendo necessária a convocação do eleitorado para a formação das respectivas juntas administrativas<sup>46</sup>.

O processo eleitoral se dava conforme demonstrado, com um detalhe: excluía-se o quarto grau de votação. Portanto, o povo, mais uma vez, nomeava os compromissários que, adiante, elegiam o eleitor ou eleitores finais das freguesias, a estes recaía a tarefa delegada. Para Manoel Ferreira:

[...] parece que os eleitores de paróquia constituíam, segundo o decreto em referência, um colégio eleitoral permanente, ao menos naquelas circunstâncias excepcionais, de nova organização político-administrativa do Brasil<sup>47</sup>.

Após a decisão do príncipe D. Pedro I de se opor ao chamado das Cortes Portuguesas, que exigiam seu retorno a Portugal, comportamento que, em janeiro de 1822, provocou o episódio conhecido como Dia do Fico, novamente o país enfrentaria um novo revés no processo eleitoral.

O decreto de 16 de fevereiro de 1822 criou o Conselho de Procuradores Gerais das Províncias do Brasil, órgão encarregado de auxiliar D. Pedro I no esclarecimento de dúvidas e na tomada de importantes decisões referentes ao governo interino das vastas e ricas terras brasileiras. Nos termos deste decreto, o Conselho deveria:

1-, Aconselha-Me todas as vezes, que por mim lhe fôr mandado, em todos os negócios mais importantes e difficeis; 2-, Examinar os grandes projectos de reforma, que se devam fazer na Administração Geral e Particular do Estado, que lhe forem communicados; 3-, Propor-Me as medidas e planos, que lhe parecerem mais urgentes e vantajosos ao bem do Reino-Unido e á prosperidade do Brazil; 4-, Advogar e zelar cada um dos seus Membros pelas utilidades de sua Província respectiva (sic)<sup>48</sup>.

Dessa forma, um novo processo eleitoral se inseria no país, uma vez que cada província deveria eleger de um a três procuradores. Conforme o decreto, a

---

<sup>45</sup>NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*, cit., p. 16.

<sup>46</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 61.

<sup>47</sup>Id., loc. cit.

<sup>48</sup>BRASIL. Decreto de 7 de março de 1821, cit., v. 1, p. 34-35.

quantidade era definida por grupos de deputados que representassem as províncias junto às Cortes. O voto era indireto e o escrutínio acontecia em dois graus, cabendo aos eleitores das paróquias votarem todos juntos nas cabeças de comarca. A apuração dos votos era realizada na câmara municipal e aqueles que tivessem o maior número de indicações eram nomeados procuradores<sup>49</sup>.

A fim de evitar os prejuízos que os anarquistas poderiam provocar ou mesmo a ocorrência de uma guerra civil no Brasil, em razão dos ânimos acalorados da população, D. Pedro I ciente da potencialidade do Estado brasileiro, bem como da necessidade de sua organização formal, o que aconteceria com a instituição da Constituição Imperial de Portugal, atendeu ao clamor popular e manteve a regência do Brasil<sup>50</sup>.

Contudo, a decisão adotada pelo então príncipe regente em nada agradou a Corte Portuguesa, que insistia em seu retorno a Portugal. Diante desse impasse, em 3 de junho de 1822, D. Pedro I convocou a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, a ser composta por deputados eleitos pelas províncias.

O objetivo dessa Assembleia era a formulação da primeira constituição para o Reino do Brasil, o que, em verdade, seria um dos marcos no processo de independência do país, segundo explica Fláucia Lopes:

Com o regresso do rei D. João VI às terras lusitanas, D. Pedro foi designado Príncipe Regente. Em decorrência da irritação das Cortes com os atos do Príncipe Regente, esse recebe ordens para voltar à Europa, às quais responde com o "Fico", em 9 de janeiro de 1822. Por esse ato, dava-se, informalmente, a separação do Brasil de Portugal. Em 16 de janeiro, José Bonifácio de Andrada e Silva forma um novo ministério e assume a chefia política do movimento para a consolidação da regência de D. Pedro, opondo-se às medidas recolonizadoras das Cortes de Lisboa. Em 3 de junho de 1822, expediu-se decreto convocando uma Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa, composta de Deputados das Províncias do Brasil, dada como a primeira lei eleitoral do Brasil e no dia 19 foi expedida a Decisão do Governo que estabelecia as instruções sobre o processo eleitoral. Em 3 de agosto de 1822, mandou publicar decreto contendo as instruções para a Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, convocada para o ano seguinte, a qual, eleita após a Proclamação da Independência, em 7 de setembro de 1822, elaborou a Constituição do Império, outorgada em 25 de março de 1824. A Carta tinha, entre outras características, um sistema baseado em eleições indiretas e censitárias<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup>BRASIL. Decreto de 7 de março de 1821, cit., v. 1, p. 34-35.

<sup>50</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. 2. ed. rev. e atual, cit., p. 61.

<sup>51</sup>LOPES, Fláucia do Prado Fonseca. *A justiça eleitoral no Brasil: evolução do sistema eleitoral, da colônia ao voto eletrônico*. Brasília: Universidade de Legislativo Brasileiro, 2008. p. 13.

O processo eleitoral seguiria os ditames presentes na primeira lei eleitoral brasileira – a Lei Eleitoral de 19 de junho de 1822. Independente, a nova legislação não guardava relação com as disposições eleitorais presentes na Constituição Espanhola, que serviu de apoio aos primeiros pleitos para deputados no Brasil e em Portugal<sup>52</sup>.

O voto permanecia indireto, porém, em dois graus: o povo elegia os eleitores que, posteriormente, escolhiam os deputados. Uma das consideráveis mudanças dessa lei foram a entrega de listas assinadas com os nomes dos candidatos e a possibilidade de os analfabetos votarem<sup>53,54</sup>.

Ademais, tinham direito de voto os homens maiores de 20 anos, com moradia fixa na respectiva província por, pelo menos, um ano. Quanto aos eleitores de segundo grau, aqueles que decidiam quais deputados constituiriam a Assembleia Constituinte e Legislativa, a lei eleitoral estabelecia alguns critérios, quais sejam:

[...] era preciso ter mais de 25 anos, morar na província há pelo menos quatro anos e “ser homem probo e honrado, de bom entendimento, sem nenhuma sombra de suspeita e inimizade à causa do Brasil, e de decente subsistência por emprego, ou indústria, ou bens”<sup>55</sup>.

Afere-se que, necessariamente, os eleitores precisavam ser mais velhos, possuir mais tempo de residência na freguesia, estar a favor da emancipação do território brasileiro e ter condições razoáveis de subsistência.

## 1.2 O processo eleitoral no Brasil Imperial

Em 7 de setembro de 1822, durante o processo de escolha dos representantes das províncias, o Brasil tornou-se um Estado independente.

Os deputados foram eleitos em 1822 e os trabalhos iniciados no ano seguinte<sup>56</sup>. Porém, em busca de absoluto poder de veto e plenos controles do

---

<sup>52</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 74.

<sup>53</sup>No dia das eleições, os moradores levavam consigo uma lista, devidamente assinada, com os nomes dos seus favoritos ao cargo e a entregavam para o presidente da sessão. Os analfabetos proferiam oralmente seus votos para o secretário da mesa. (NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*, cit., p. 14).

<sup>54</sup>NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*, cit., p. 14.

<sup>55</sup>Id. Ibid., p. 15.

<sup>56</sup>Id., loc. cit.



parlamento, estando, portanto, insatisfeito com o andamento dos debates, em 12 de novembro de 1823, D. Pedro I dissolveu a Assembleia Constituinte.

Em 25 de março de 1824, finalmente foi outorgada a primeira Constituição do Império Brasileiro<sup>57</sup>. Dentre as novidades trazidas consigo está a instituição do Poder Moderador<sup>58</sup>, advindo do ideário de Benjamin Constant, que buscou conciliar o liberalismo da França pós-bonapartista com a monarquia<sup>59</sup>.

As eleições na Constituição Imperial, ponto focal do presente trabalho, encontravam-se descritas no Capítulo VI do referido diploma legal. Depreende-se do texto constitucional que não houve mudanças quanto ao processo eleitoral em si, todavia, foram estabelecidos critérios pertinentes à capacidade eleitoral ativa e passiva, ao exercício do direito de votar e de ser votado.

No mais, destaca-se da Carta Magna de 1824, a determinação de eleições nas três esferas administrativas (municípios, vilas e governo central), as regras que definiam como se dava esse direito de votar, as eleições realizadas de forma direta para as câmaras municipais e para o cargo de juiz de paz e as eleições indiretas para a câmara dos deputados, senado e assembleias provinciais. Cumpre lembrar que foi esta Constituição que dividiu a Assembleia Geral de forma bicameral, com a câmara dos deputados e o senado.

A capacidade eleitoral ativa foi conferida aos cidadãos brasileiros natos ou naturalizados, em pleno gozo dos seus direitos políticos. Dentre os impedidos de votar, encontravam-se os menores de 25 anos, os oficiais militares maiores de 21 anos, os bacharéis, os clérigos e religiosos que viviam em clausura e os criados. Exigia-se uma renda mínima anual de 100 mil réis para o eleitor primário, conforme se depreende da leitura do art. 92 da Carta Magna.

Salienta-se que os atributos acima se relacionavam aos eleitores de primeiro grau, responsáveis pela escolha dos eleitores finais, visto que a Constituição manteve o sistema de votação indireta. As mesmas condições eram destinadas aos

---

<sup>57</sup>BRASIL. Carta de Lei de 25 de março de 1824. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1, p. 43-52. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequence=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequence=5)>.

<sup>58</sup>Na preciosa lição de João de Scatimburgo (*O Poder Moderador*. São Paulo: Livr. Pioneira, 1980. p. 11), que vai além do disposto no art. 98 da referida Constituição, o Poder Moderador deve ser visto como “[...]o poder neutro, arbitral, superior aos embates partidários, desvinculado das lutas pelo poder, mas vinculado, exclusivamente aos interesses da nação.”

<sup>59</sup>SCATIMBURGO, João de. op. cit., p. 11.

eleitores de segundo grau, com algumas peculiaridades: os elegíveis deviam possuir renda superior a 200 mil réis, não serem libertos (ex-escravos) e tampouco responderem a processo criminal (art. 94).

Para eleger-se deputado, era preciso ter renda anual mínima de 400 mil réis, ser brasileiro nato e professar a religião oficial do Estado: o catolicismo. As exigências para compor as cadeiras reservadas aos senadores eram ainda mais severas. O cidadão devia ser brasileiro, maior de 40 anos, virtuoso<sup>60</sup> e possuir renda anual de 800 mil réis.

Além das referidas exigências, tinham preferência quem havia prestado serviços à pátria. Ao contrário dos deputados, para os senadores não havia a imposição religiosa no texto da lei; contudo, na prática, era preciso assegurar, por juramento no ato da posse, que os eleitos não abandonariam a religião católica. Os eleitores, nesse caso, votavam em listas tríplexes, que eram encaminhadas ao Imperador, que realizava a escolha final (arts. 43, 45 e 95). No campo municipal, preciosamente assinala Lewandowski que:

Em que pese as vicissitudes por que passaram as comunas brasileiras desde os tempos coloniais, vivendo momento de grande prestígio e outros de franco declínio, a verdade é que a autonomia local já na primeira Constituição política do País, a de 1824, que dispunha, nos arts. 167, 168 e 169, que em todas as cidades e vilas existiriam Câmaras, eleitas pelo povo, consignando o texto expressamente que o “o exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação de suas rendas e todas as suas particularidades e uteis atribuições serão decretadas por lei regulamentar”<sup>61</sup>.

No dia seguinte à instituição da Carta Imperial, veio à lume uma nova Lei Eleitoral, editada no - decreto de 26 de março de 1824, para a eleição dos deputados e senadores da Assembleia Geral Legislativa e daqueles que comporiam os Conselhos Gerais das Províncias. Os párocos fixavam os editais nas

---

<sup>60</sup>A virtuosidade aqui é umbilicalmente ligada à acepção da Igreja, haja vista a confusão entre Estado e Igreja. Se para Sócrates, um homem virtuoso é um homem justo, sábio, corajoso, temperante e piedoso, na ótica canônica, isso significa ser um bom cristão, tanto para o Estado (pagando impostos, sendo eleitor e ciente das suas responsabilidades), como para a Igreja (dízimos, confessando, obedecendo os ditames católicos).

<sup>61</sup>LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 113.

portas das igrejas, fazendo constar o número de eleitores escolhidos para a votação final (Capítulo I, § 5º)<sup>62</sup>.

Ressalte-se que o cargo de senador era vitalício. Destarte, as eleições que aconteciam de tempos em tempos eram apenas para o preenchimento das cadeiras vagas em razão de falecimento ou aumento do número de fogos<sup>63</sup> das províncias, o que aumentava o número de senadores.

No dia designado pelas câmaras municipais, os moradores das freguesias dirigiam-se às igrejas – que se transformavam em locais exclusivos para votações. Neste particular, é preciso destacar a importância da Igreja na vida do povo e do governo brasileiro, ao ponto de Igreja e Estado serem considerados inseparáveis. No período imperial, selados por missas solenes, muitos dos atos oficiais eram realizados nas paróquias, inclusive grande parte do processo eleitoral, como se vê:

No Império, os primeiros alistamentos eram de responsabilidade dos sacerdotes católicos. Eles faziam a seleção dos votantes aptos para o exercício eleitoral, afixando a lista dos votantes na porta da frente das Igrejas. A mesa para recepção das cédulas acontecia nos templos católicos. Cerimônias religiosas precediam os trabalhos eleitorais: seja nas eleições de primeiro grau, que aconteciam nas paróquias, seja nas de segundo grau, que aconteciam na câmara do distrito<sup>64</sup>.

Cada um levava consigo uma relação assinada com os nomes e funções dos seus escolhidos e a depositavam em uma urna. Não havia menção de como era feito o procedimento dos analfabetos, caso não levassem consigo o rol dos escolhidos devidamente assinado; ainda assim, eram livres para votar. Pelo texto do decreto, o principal requisito para ser eleitor consistia em ser “homem probo, e

<sup>62</sup>BRASIL. Decreto de 26 de março de 1824. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1, p. 53-62. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequence=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequence=5)>.

<sup>63</sup>A definição de “fogos” decorre do disposto no Decreto n. 157, de 4 de maio de 1842, segundo o qual: “Por fogo entende-se a casa, ou parte dela, em que habita, independentemente, uma pessoa ou família; de maneira que em um mesmo edifício pode haver dois ou mais fogos.” Etimologicamente, Fustel de Coulanges explica que a palavra vem do fogo sagrado existente nos lares gregos e romanos, chamados de “*vesta, ara* ou *focus*”. Esse fogo estava sempre aceso, de dia e de noite, como proteção contra os males do destino, cuja protetora era, em Roma, a deusa Vesta (o mesmo acontecia nas casas gregas, onde se dizia “*estia*”, em uma transcrição aproximada). Era a esse fogo que correspondia a ideia de “casa” e não ao lume de cozinhar ou aquecer. Embora, etimologicamente, “*focu(m)*” seja a origem da palavra, a verdade é que a origem de fogo como casa é proveniente, de fato, das mitologias. (COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. Tradução de Frederico Ozanam Pessoa de Barros. São Paulo: Ed. das Américas, 2006. *passim*).

<sup>64</sup>MUSEU do Voto. *Igreja e Eleições no Império*. Brasília-DF: Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2010. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/o-tse/cultura-e-historia/museu-do-voto/temas/igreja-e-eleicoes-no-império>>. Acesso em: 13 maio 2017.

honrado, de bom entendimento, sem nenhuma sombra de suspeita, e inimizado a causa do Brasil (sic)". (Capítulo II, §§ 5º e 7º)

Referida Lei Eleitoral também inovou ao permitir o voto por procuração, conforme se extrai do disposto em seu art. 8º:

Nenhum cidadão que tem direito de votar nestas eleições poderá isentar-se de apresentar a lista de sua nomeação. Tendo legítimo impedimento, comparecerá por seu procurador, enviando a sua lista assinada e reconhecida por tabelião nas cidades ou vilas, e no termo por pessoa conhecida e de confiança.

Aquele que não podia comparecer ao escrutínio podia se fazer representado por alguém de sua confiança, que apresentaria o rol dos escolhidos devidamente reconhecido pela autoridade competente, a fim de dar validade à lista. O voto por procuração somente era concebível aos que apresentassem motivo legítimo para o não comparecimento pessoal no dia da eleição.

No que tange a esse decreto, as mesas eleitorais possuíam poderes muito amplos, que iam da qualificação do votante até a apuração dos votos, merecendo críticas por este excesso de prerrogativas que conduzia a resultados deploráveis<sup>65</sup>.

O decreto de 9 de agosto de 1827 sanou uma lacuna existente na Constituição do Império, no que tange à escolha daqueles que seriam os substitutos dos deputados e dos senadores escolhidos para assumirem os postos de ministros ou conselheiros de Estado. No caso dos deputados, a nomeação para ocupação dos referidos cargos ensejava a perda da condição de membro da Assembleia Legislativa. A cadeira ficava vaga e precisava ser preenchida, mas a carta política não informava como seria essa substituição ou quem assumiria a posição<sup>66</sup>.

Pelo decreto supra, a responsabilidade foi delegada aos eleitores das províncias, aqueles de segundo grau. Era instaurado um processo eleitoral para suprir as novas vagas e não havia restrição para quem acabara de desocupar as cadeiras.

---

<sup>65</sup>LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*, cit., p. 207.

<sup>66</sup>BRASIL. Decreto de 9 de agosto de 1827. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1, p. 63. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequence=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequence=5)>.

Em suma, o procedimento era o mesmo daquele disposto na Lei Eleitoral de 26 de março de 1824, porém, com algumas ressalvas, como, por exemplo, o veto à possibilidade de escolha de dias diversos para a eleição – as assembleias paroquiais de uma mesma província deveriam reunir-se em um mesmo dia para as votações, finalizando o processo eleitoral no prazo máximo de seis meses. O descumprimento acarretava a perda das funções e até a declaração de inabilidade perpétua para assumir novos postos de trabalho junto ao governo (art. 1º)<sup>67</sup>.

Os eleitores que não comparecessem para o escrutínio sem justificativa plausível, eram julgados e multados em uma quantia que variava entre 30 mil e 60 mil réis. Todavia, não eram apenas os cidadãos que estavam compelidos a cumprirem suas obrigações eleitorais. Os colégios eleitorais, em tempo hábil, precisavam remeter os resultados das votações aos responsáveis por recebê-los, sob pena dos membros do colégio eleitoral dividirem entre si o pagamento de multa no importe de 300 mil a 600 mil réis, valores destinados ao pagamento das despesas do governo com cursos jurídicos.

A multa também era aplicada às províncias que não cumpriam o prazo para finalização do processo eleitoral (arts. 3º e 4º).

Dúvidas sobre os candidatos a deputados e ao senado, tentativas de fraude e demais questões pertinentes à idoneidade dos elegíveis eram julgadas, primeiramente, pelos colégios eleitorais. As particularidades do caso e a decisão eram lavradas a termo e encaminhadas às respectivas câmaras, a fim de que se procedesse o julgamento definitivo. Assim, cada província era responsável por decidir as eventualidades que envolviam os candidatos de sua jurisdição (art. 7º).

A Lei de 1º de outubro de 1828, por sua vez, cuidou de reorganizar as câmaras municipais, delimitar suas atribuições e estabelecer os critérios para eleições dos governos locais. A partir da edição da lei, as câmaras das cidades passaram a ser compostas por nove membros e um secretário e as das vilas por sete membros e um secretário. A escolha dos membros era feita no dia 7 de

---

<sup>67</sup>BRASIL. Decreto de 29 de julho de 1828. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1, p. 67-68. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequence=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequence=5)>.

setembro, a cada quatro anos, sendo o edital convocatório para as eleições afixado nas portas paroquiais, no mínimo, 15 dias antes do processo (arts. 1º e 2º)<sup>68</sup>.

Fato interessante é que a lei cita a inscrição daqueles que tinham o direito de votar. Veja-se o art. 5º:

Art. 5º - No domingo que preceder pelo menos quinze dias, ao em que deve proceder-se à eleição, o Juiz de Paz da paróquia fará publicar e afixar nas portas da igreja matriz e das capelas filiais delas a lista geral de todas as pessoas da mesma paróquia que têm direito de votar, tendo para esse fim recebido as listas parciais dos outros Juizes de Paz, que houver nos diferentes distritos, em que a sua paróquia estiver dividida (sic).

Tratava-se, portanto, de uma relação com todos os votantes daquela assembleia paroquial. Afixada nas igrejas, a lista poderia ser consultada livremente por todos da região, bem como questionada por aqueles que tiveram seus nomes incluídos ou não apresentados na mesma. Os votantes que agiam de má-fé ao contestarem a inscrição eleitoral eram punidos com o pagamento de multa no importe de 30 mil réis (art. 6º).

Em 1830, o decreto de 30 de junho revogou o § 7º, do Capítulo II, do decreto de 26 de março de 1824. Como se viu, para ser eleitor era preciso ser homem honrado, cujas ações não tivessem trazido dúvidas quanto à sua idoneidade e a uma possível inimizade à causa brasileira. Sucede que a avaliação de tais critérios era calcada, unicamente, na consciência dos mesários, que encontraram na lei respaldo para impedir os votos de quantos desejassem, caso acreditassem que os eleitores escolhidos não possuíam os requisitos morais necessários, gerando um alto grau de subjetividade. Esse juízo crítico para o exame de probidade pode ter sido fonte de grandes problemas, conforme analisa Manoel Ferreira:

Essa exigência deve ter dado origem a muitos abusos, pois bastaria que a mesa, no momento de o cidadão votar, o considerasse sem qualquer uma daquelas qualidades, para o privar do voto. E não havia recurso. No entanto, era uma exigência absurda, pois a avaliação daquelas qualidades era algo muito subjetivo, não exibindo padrão que pudesse servir de comparação de medida<sup>69</sup>.

<sup>68</sup>BRASIL. Lei de 1º de outubro de 1828. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1, p. 69-78. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequence=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequence=5)>.

<sup>69</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 106.

O decreto de 30 de junho de 1830 impediu a efetivação desse juízo de valor pelas autoridades eleitorais. A partir de então, aos eleitores de primeiro grau caberia, tão somente, fazer um exame de consciência sobre os seus escolhidos, não sendo possível aos que procediam a organização do escrutínio questionar a seleção.

As instruções para as eleições gerais e provinciais decretadas em 4 de maio de 1842 – Decreto n. 157 -, mais uma vez, buscavam aperfeiçoar o modo como seria realizado o processo eleitoral da época. A lista de inscritos afixadas nas portas das paróquias, inicialmente, continha os nomes dos que estavam aptos a votar. Pelas novas instruções, o rol devia apresentar tanto os nomes dos votantes quanto os dos elegíveis. A classificação não era complexa. Como a votação era direta, tinham direito a voto os antigos eleitores de primeiro grau, e podiam concorrer aos cargos das assembleias gerais e das províncias os eleitores de segundo grau, mas somente os nomes presentes na lista podiam participar do escrutínio (arts. 1º e 18)<sup>70</sup>.

Inúmeras vezes, a expressão “fogos” foi usada, nas legislações, para definir a quantidade de eleitores de segundo grau para as províncias, consoante o prescrito no § 4º, do Capítulo I, do decreto de 26 de março de 1824:

§ 4º - Toda a parochia dará tantos eleitores, quantas vezes contiver o numero de cem fogos na sua população; não chegando a duzentos, mas passando de cento e cinquenta, dará dous: passando de duzentos e cinquenta, dará trez, assim progressivamente (sic).

Depreende-se da nova lei que, no caso de eleições para os membros das câmaras locais, a votação era direta, mas a escolha para deputados e senadores continuava sendo de modo indireto, em dois graus. A determinação era a de criar uma lista na qual se fizesse constar o fogo, o nome do seu representante e sua devida numeração. Pela quantidade total de fogos, fazia-se a divisão dos eleitores (Capítulo I, arts. 4º e 6º).

A partir da Lei n. 387, de 19 de agosto de 1846, o alistamento eleitoral passou a ser feito anualmente, no terceiro domingo do mês de janeiro. Não mais o pároco era o responsável pela feitura da lista dos eleitores primários, aqueles que votariam

---

<sup>70</sup>BRASIL. Decreto n. 157, de 4 de maio de 1842. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1, p. 91-95. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequence=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequence=5)>.

nos eleitores secundários, juízes de paz e vereadores, mas uma Junta de Qualificação, que averiguava a capacidade eleitoral dos moradores, segundo os requisitos estabelecidos na Carta Constitucional. O alistamento era lançado em livro próprio, do qual se extraíam cópias para remessa aos governos geral e locais, bem como para conhecimento público (arts. 1º e 21)<sup>71</sup>.

Pelo demonstrado, o direito político ao voto era revestido de caracteres determinantes, como idade e renda mínima, o que restringia o número de pessoas aptas às ações políticas. Nesse espectro, a qualificação do eleitor permitia ao indivíduo o reconhecimento pela sociedade dos seus poderes e atribuições, conforme ressalta Jonas Moreira Vargas:

[...] a qualificação localizava o indivíduo, atribuindo suas posses materiais e simbólicas, emergindo-o do povo anônimo ao reputar-lhe uma determinada ação política, vedada à maioria. Esta expressão nos faz raciocinar sobre a importância de ser considerado votante e eleitor como forma de distinção social. A estrutura social imperial caracterizava-se por uma rede classificatória que localizava os indivíduos, atribuindo-lhes poderes e competências. Principalmente nos meios urbanos, toda uma complexa taxonomia social identificava os indivíduos, de certa forma demarcando suas redes de relações pessoais e políticas<sup>72</sup>.

As votações para eleitores de segundo grau eram realizadas sempre no primeiro domingo do mês de novembro, de modo geral, às 9 horas, nas igrejas das províncias. As cédulas com os nomes dos escolhidos eram depositadas em uma urna. Não eram aceitas listas rasuradas ou com substituição de nomes. A lei tornava ainda mais simples o voto dos analfabetos, pois, a assinatura das cédulas deixou de ser uma exigência (arts. 50 e 51).

As eleições para deputados e senadores ocorriam 30 dias após as eleições primárias, também às 9 horas. Os eleitores secundários eram distribuídos em colégios eleitorais que, na data prevista, dirigiam-se aos seus respectivos colégios para a realização da votação para composição da mesa interina responsável por proceder às eleições.

<sup>71</sup>BRASIL. Lei n. 387, de 19 de agosto de 1846. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1, p. 96-112. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequence=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequence=5)>.

<sup>72</sup>VARGAS, Jonas Moreira. A utilização de novas fontes documentais para o estudo das eleições e das facções políticas no Brasil Imperial. In: MOSTRA DE PESQUISA DO ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (4.: 2006: Porto Alegre/RS). *Anais*: produzindo história a partir das fontes primárias. Org. Marcia Medeiros da Rocha. Porto Alegre: CORAG, 2006. p. 153-168.



A Lei n. 387 representou um marco para a época, porém, ao se revestir de detalhes e exigências, tornou-se difícil de ser executada, causando diversas dúvidas nos dirigentes do processo eleitoral.

Nesse sentido, expõe Manoel Ferreira que, no campo nacional “[...] começavam a surgir indagações, especulações sobre as vantagens e desvantagens do sistema indireto, e sua possível substituição pelo direto”<sup>73</sup>.

À época havia a problemática da não representação das minorias junto ao parlamento, que somente seria resolvida com uma distribuição igualitária de candidatos eleitos por jurisdição eleitoral. Nos dizeres de Manoel Rodrigues:

Havia o problema das minorias não representadas. Isto é, numa província de três colégios eleitorais, os três com o mesmo número de eleitores de paróquia, se dois colégios se unissem, elegeriam todos os deputados, senadores e membros das assembleias legislativas provinciais. E o terceiro colégio, em minoria, não elegeria um único representante! Evidentemente só o sistema de representação proporcional solucionaria o problema. Mas naquele tempo esse método era desconhecido. As minorias não poderiam, entretanto, continuar prejudicadas. E a solução veio, com nova lei eleitoral<sup>74</sup>.

As condições eleitorais expostas perduraram até 1855, sendo então reformadas pelo Decreto n. 842, de 19 de setembro, conhecido como Lei dos Círculos. O grande feito trazido por esta nova lei foi a introdução do que conhecemos hodiernamente como voto distrital. As províncias se dividiram em distritos, ou círculos, de acordo com o número de deputados da Assembleia Geral. Destaque-se que uma única província podia conter diversos distritos eleitorais e cada um elegia apenas um representante (art. 1º, § 3º)<sup>75</sup>.

A referida lei tornou-se interessante por possibilitar uma representação social equilibrada, permitindo o acesso de novas pessoas ao parlamento. Nesse sentido, diz Lyana Maria Silva:

O voto distrital tinha o propósito de renovar a Câmara, ao facilitar o acesso das facções locais ao Parlamento. [...] a população estaria representada sem intermediários. Essa nova lei trouxe de fato uma renovação na Câmara. Vários padres, médicos e lideranças locais conseguiram se

<sup>73</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 150.

<sup>74</sup>Id., loc. cit.

<sup>75</sup>BRASIL. Decreto n. 842, de 19 de setembro de 1855. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1, p. 115-117. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequence=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequence=5)>.

eleger, enquanto o número de funcionários públicos no Parlamento decaiu. Além de que cerca de 35 Liberais (oposicionistas) conseguiram se eleger. Apesar desses bons resultados, essa forma de favorecimento à representação da oposição foi bastante criticada pelas elites provinciais, temerosas de perder espaço no Parlamento para as “notabilidades de aldeia”<sup>76</sup>.

A Lei dos Círculos manteve o voto obrigatório e secreto, todavia, sem a imposição da assinatura do eleitor. A cédula eleitoral passou a ser disponibilizada pelo mesário no ato do voto. Primeiro, acontecia a eleição para deputado; seguidamente, e nos mesmos moldes, a do seu suplente, que para ser eleito precisava obter a maioria absoluta dos votos. Diante da dificuldade de reunir todos os eleitores em um único colégio eleitoral, era permitida a subdivisão em dois ou mais colégios; nesse caso, a votação era una – na mesma cédula o eleitor indicava os nomes do deputado e do suplente (art. 1º, §§ 7º e 9º).

Suzana Rosas discursa que a Lei dos Círculos foi bem aceita pelos eleitores do império, pois possibilitava uma aproximação com os candidatos, os quais, por sua vez, tinham que se empenhar mais para serem votados:

[...] com os círculos, o eleitor não estaria tão perdido na hora do voto, passando o candidato a, presumivelmente, ser uma pessoa mais próxima e conhecida do cidadão. Além disso, colocar-se-ia fim à eleição de deputados de “enxurradas”, visto que, no Império, até então, os eleitores votavam não em um candidato apenas, mas em tantos candidatos quantos construíssem o número determinado de deputados ao Parlamento para sua província<sup>77</sup>.

Por outro lado, Paulo Gadelha esboça posição diversa. Para o autor, o voto distrital operou uma facilidade maior para fraudes e estimulou a corrupção, porquanto os candidatos com mais recursos financeiros podiam facilmente subornar os cidadãos, oferecendo vantagens em troca de votos em seus distritos.

No mesmo sentido é o posicionamento de Raul Bernardo<sup>78</sup>, que afirma que o voto distrital é capaz de corromper tanto o eleitor quanto o eleito. O elegível coloca

---

<sup>76</sup>SILVA, Lyana Maria Martins da. *Reforma gorada: a Lei do Terço e a representação das minorias nas eleições de 1876 em Pernambuco*. 2014. Dissertação (Mestrado em História) - Programa de Pós-Graduação em História, da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. p. 26. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/11661/1/DISSERTA%20c3%87%20c3%83O%20Lya%20na%20Maria%20Martins%20da%20Silva.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

<sup>77</sup>ROSAS, Suzana Cavani. A dança dos círculos. In: NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das; FERREIRA, Tânia Maria Tavares Bessone da Cruz (Coords.). *Dimensões políticas do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2017. p. 168.

<sup>78</sup>BERNARDO, Raul. Repúdio ao voto distrital. *Política*, n. 6, p. 19-21, out./dez. 1977.

sua autonomia de lado para responder aos mandos das cabeças do seu partido, caso deseje que seu nome esteja lista dos que concorrerão aos cargos:

As lideranças jovens, primeiro nos municípios, depois nos Estados, jamais se afirmarão para o plano nacional se não jungidas à ditadura do próprio partido.

Se assim é com o candidato, menos ruim não é para o eleitor. Este será, sobretudo na hinterlândia, eterno dominado pelos poderosos, sujeito a todo tipo de pressão, amedrontado por todas as ameaças, sufocado com perseguições de todo gênero, desvirtuado por promessas mirabolantes ou privilégios odiosos.

O voto distrital traduz tanta expressão de poder corruptor do dinheiro que uma talentosa inteligência e uma notável experiência do quilate de Gustavo Capanema, mesmo teoricamente favorável à adoção da fórmula eclética do voto distrital misto – elegendo cada Estado “a metade de seus candidatos federais, assim como a metade de seus Deputados estaduais conforme o sistema majoritário distrital, e a outra metade, tanto de uns quanto de outros, com observância de critério proporcional” -, não se conteve que não exclamasse pondo a nu a chaga, a sua convicção de que o sistema do voto distrital não pode livrar-se do estigma dos “prejuízos para a lisura dos pleitos devida a influência do poder econômico que enseja”<sup>79</sup>.

Igualmente contrário ao sistema dos círculos, Francisco Otaviano apresenta uma nova visão sobre a referida lei, responsabilizando-a pelo enfraquecimento dos partidos políticos. Em suas palavras: “[...] toda a nossa esfera política, até então elevada, apesar da nossa relativa pequenez como nação, sentiu-se rebaixada”<sup>80</sup>.

Pois bem, a Lei dos Círculos foi alterada pelo Decreto n. 1.082, de 18 de agosto de 1860, chamado de Segunda Lei dos Círculos. Com esta nova lei, os distritos eleitorais passaram a votar em três deputados, que eram eleitos por maioria relativa e já não mais era preciso eleger seus suplentes. Se durante o mandato adviesse a morte do deputado ou qualquer outro impedimento ao exercício do cargo, seria realizada eleição em seu distrito.

No seu texto, desaparecia a figura dos fogos como medida para apurar a quantidade de eleitores de cada jurisdição eleitoral. A contagem era a seguinte: um

---

<sup>79</sup>GADELHA, Paulo. Do voto distrital. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 24, n. 94, p. 249-252, abr./jun. 1987. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181759/000431266.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

<sup>80</sup>OTAVIANO, Francisco *apud* FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 158.

eleitor secundário para cada grupo de 30 eleitores primários (art. 1º, §§ 2º, 5º e 10)<sup>81</sup>.

Ainda no intento de aperfeiçoar a legislação eleitoral imperial, veio à lume o Decreto n. 2.675, em 20 de outubro de 1875, também conhecido como “Lei do Terço”. As juntas paroquiais, como até aqui, eram responsáveis por relacionar os eleitores das províncias. Ao lado do nome de cada indivíduo apto ao voto colocava-se sua qualificação, idade, profissão, filiação, declaração de saber ou não ler e escrever, local do domicílio estabelecido e a renda, que podia ser provada ou presumida (art. 1º, § 4º)<sup>82</sup>.

A aferição da renda do eleitor era atribuição da Junta de Qualificação reunida nas paróquias. Nesse caso, a lei eleitoral apresentava os cidadãos que, em razão das funções desempenhadas, tinham suas rendas legalmente reconhecidas, situação que os tornavam automaticamente aptos para participar do processo eleitoral. Tratavam-se de advogados, médicos e outros profissionais portadores de títulos acadêmicos; professores e diretores de escolas com mais de 10 alunos; membros do clero; proprietários ou administradores de fazendas; e outros (art. 1º, § 4º, I, n. 1-12).

Igualmente, o dispositivo fazia menção aos documentos hábeis a presumirem a renda dos indivíduos, quais sejam: declaração judicial perante autoridade competente de ganhos mínimos no importe de 200 réis; extratos públicos de vencimentos, soldos ou pensões no valor de 200 mil réis anuais ou pagamento de tributos equivalentes a seis mil réis anuais; certidão reconhecida de arrendamento ou locação de terras cujo valor anual pago fosse de, pelo menos, 20 mil réis; títulos de propriedades avaliadas em, no mínimo, 200 mil réis (art. 1º, § 4º, II, n. 1-4).

Uma vez procedida a qualificação dos eleitores, a lei determinava que todos os que estivessem inscritos nas listas gerais de cidadãos aptos a votarem deviam

---

<sup>81</sup>BRASIL. Decreto n. 1.082, de 18 de agosto de 1860. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1, p. 123-125. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequence=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequence=5)>.

<sup>82</sup>BRASIL. Decreto n. 2.675, de 20 de outubro de 1875. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1, p. 126-127. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequence=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequence=5)>.

receber os respectivos **títulos de qualificação**, documentos impressos, retirados de livros de talão. Pela primeira vez na legislação eleitoral do Brasil os eleitores receberiam uma espécie de comprovante de habilitação para o exercício do voto (art. 1º, § 19), o que alguns autores, como Jairo Nicolau e Manoel Rodrigues, consideram como o primeiro título de eleitor.

Outros grandes avanços decorrentes da Lei do Terço foram o diploma conferido aos cidadãos que obtinham a maioria dos votos para compor o eleitorado de segundo grau, a participação da justiça no processo eleitoral e a entrega do título de qualificação para os eleitores de segundo grau, com um resumo dos acontecimentos da votação que o elegeu, devidamente datado e assinado pelos membros da mesa da assembleia paroquial, única responsável por expedir o certificado eleitoral (art. 2º, §§ 7º e 12).

Quanto à responsabilidade da justiça no processo eleitoral, seu papel consistia em validar ou anular as eleições de juízes de paz e vereadores municipais, desde que acionada para tal. É certo que a atribuição ainda era da justiça comum, todavia, pode-se dizer que foi um importante passo para que, futuramente, um órgão judicial especializado cuidasse dos processos eleitorais (art. 2º, § 30).

Houve grande restrição a quem estava apto a concorrer a vagas de deputados e senadores. Dentre os impedidos estavam os bispos, os presidentes das províncias e seus secretários, os vigários, comandantes militares e de armas e capitães de porto, os generais, inspetores fiscais, magistrados e chefes de polícia. A incompatibilidade eleitoral recaía sobre os funcionários e substitutos das autoridades mencionadas, sejam aqueles em exercício, sejam aqueles que ocuparam a função nos seis meses anteriores à eleição de segundo grau. A exceção não era atributo daqueles que desempenhavam algum tipo de função pública ou sacerdotal. Incluía-se no rol de impedidos os empresários, diretores, contratantes e quaisquer outros cidadãos, a quem, a nova função política, poderia gerar benefício próprio (art. 3º).

A Lei do Terço foi assim concebida em face da quantidade de votos a serem dados por eleitor, quando da escolha de seus representantes junto à assembleia geral ou às assembleias provinciais. O eleitor de segundo grau escolhia quantos nomes correspondessem a dois terços do quantitativo de deputados e senadores elegíveis para a província (art. 2º, § 17).

Sua regulamentação foi efetivada pelo Decreto n. 6.097, de 12 de janeiro de 1876, considerado por Manoel Ferreira como o mais completo diploma legal até então, posto reunir importantes disposições vigentes desde a Lei Eleitoral de 1846. Tratava-se de uma legislação extensa que dispunha os pormenores do novo processo eleitoral<sup>83</sup>, a iniciar pelo título de qualificação do eleitor de primeiro grau. A lei estabelecia que, a cada dois anos, os eleitores reunir-se-iam para os trabalhos de qualificação, a serem realizados pelas juntas paroquiais e municipais. A citada qualificação<sup>84</sup> acontecia em todo o Império, a partir de 1876, restando à justiça comum cuidar do julgamento dos recursos (arts. 1º e 2º)<sup>85</sup>.

A Lei do Terço acabou com o sistema distrital criado pela Lei dos Círculos, porém, continuava a busca para que as minorias fossem representadas. Tantos os membros da assembleia geral quanto os das provinciais voltaram a ser eleitos nas províncias e não mais nos distritos. O novo sistema consistia na votação de dois nomes para cada três vagas a serem ocupadas pelas assembleias. Foi a introdução no Brasil do voto limitado, ou lista incompleta, que já havia sido experimentado em outros países como o Reino Unido, entre os anos de 1868 e 1880, no intento de evitar com que somente um partido tivesse para si todas as vagas disputadas.

Para Manoel Ferreira, a Lei do Terço não garantia uma representação política equilibrada, tão somente estabelecia uma divisão dos cargos legislativos, sendo dois terços para os partidos que obtivessem a maioria dos votos e um terço para os partidos com menos votos. Embora desproporcional, a legislação mostrou-se interessante, por garantir que grupos minoritários estivessem presentes no parlamento. Pela quantidade de eleitores da província de São Paulo, por exemplo, indicava-se nove deputados para a assembleia geral e 36 para a assembleia

---

<sup>83</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 203.

<sup>84</sup>O eleitor recebia o seu título de qualificação no prazo de até 10 dias após a divulgação das listas gerais pelas juntas de qualificação responsáveis pelo ato. De acordo com o art. 90, o documento assinado pelo presidente da junta continha, além do nome do eleitor, o número do título, domicílio, filiação, profissão, renda, declaração de saber ler e escrever, declaração de votante ou elegível, o número da lista onde constava a qualificação do cidadão e a paróquia a qual deveria comparecer na data designada para manifestar o seu voto.

<sup>85</sup>BRASIL. Decreto 6.097, de 12 de janeiro de 1876. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1, p. 138. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequence=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequence=5)>.

provincial. Dessa maneira, cada eleitor de segundo grau votava em seis nomes para a Assembleia geral e em 24 para a provincial<sup>86</sup>.

Rui Barbosa, todavia, não encontrou na nova legislação motivos para considerá-la interessante. Criticou duramente a Lei do Terço, que sustentava constituir falsa proposta de representação das minorias:

[...] essa pomposa, antecipada e vã representação das minorias, antecipada e aritmeticamente circunscrita ao terço. Como se as minorias lucrassem nada com esse presente grego, que as humilha, aleija, mutila, comprimindo-as, cegas e violentamente, nesse leito de Procusto, disfarçado na promessa ilusória, no incerto, no predeterminado, no falibilíssimo quinhão dos terços. Como se a proporção prefixa de um para três não fosse, entre a minoria e a maioria, uma proporção arbitrária. Como se o terço exprimisse um *nec plus ultra* odiosamente limitativo à progressiva expansão das forças oposicionistas<sup>87</sup>.

Para os críticos da falência das leis dos Terços e dos Círculos, o grande problema era o voto indireto. Desse modo, surgiu a Lei Saraiva, nome pelo qual ficou conhecido o Decreto n. 3.029, de 9 de janeiro de 1881.

Referido diploma legal instituiu mudanças significativas no processo eleitoral brasileiro. Enquanto as reformas até então intentadas visavam apenas a alterar de forma pontual algumas questões relativas ao processo eleitoral, a Lei Saraiva mudou por completo as regras para concessão do direito ao voto no Brasil.

A partir dessa lei, um novo perfil de eleitorado formou-se no território, dessa vez mais restrito, se comparado ao perfil do eleitorado anterior à 1881, conforme ficará evidente. Esse, na verdade, é um dos grandes pontos de discussão da reforma, principalmente no que se refere à participação da classe trabalhadora, representada pelos analfabetos da época, no processo eleitoral.

Vistos como um problema nacional pela Lei Saraiva, os analfabetos foram de todo afastados do jogo eleitoral. Em que pese a lei não proibisse expressamente o alistamento dos analfabetos, afirmava em seu bojo e em artigo específico que em 1882, quando se fizesse uma revisão do corpo eleitoral, os mesmos – analfabetos – já não poderiam votar ou continuarem como alistados e aptos, sendo assim, portanto, excluídos das listas gerais de eleitores. Os argumentos levantados pelos

---

<sup>86</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 210.

<sup>87</sup>RUI Barbosa. *Discurso de 10 de julho de 1879*. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 1985. p. 216. (Perfis parlamentares; v. 28).

políticos da época criaram um estigma em relação ao analfabeto que perdura até os dias atuais.

O cenário de insatisfação para com o sistema eleitoral existente antes de 1881 deu-se em razão de vários fatores. Se por um lado o sistema existente era caótico, desorganizado e propício a fraudes de todas as ordens, por outro, existiam grupos urbanos clamando por maior participação na tomada de decisões, por meio de eleições diretas.

De acordo com Michele de Leão:

A partir da década de 1860 iniciou-se uma campanha em defesa da eleição direta no Brasil. Tendo os defensores desta ideia se utilizado de discursos, escritos, artigos em jornais, relatórios ministeriais, projetos legislativos, pareceres de comissões da câmara temporária, todos enfatizando a necessidade de uma reforma eleitoral<sup>88</sup>.

Os liberais foram fundamentais para que certas mudanças se tornassem possíveis. Até então afastados do governo, eles retomaram uma posição de destaque por intermédio do Visconde João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu que ficou incumbido de instituir o voto direto no Brasil, em 1878. Como se viu, a principal preocupação até o momento referia-se à forma de votação, que já se mostrava insustentável no contexto da época, conforme relata Ferraro:

Em 15 de dezembro de 1878, o Imperador Pedro II chamou um liberal de confiança, o Visconde de Sinimbu (João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu), determinando-lhe que constituísse um ministério liberal para a tarefa específica e exclusiva de introdução da eleição direta no Império<sup>89</sup>.

O projeto Sinimbu foi uma tentativa de alteração do processo eleitoral por meio de uma reforma da Constituição de 1824. No projeto, alterava-se as condições para que uma pessoa fosse considerada apta a votar. Entre as novas regras, destaca-se a necessidade de renda de 400 mil réis e a exclusão de boa parte da classe trabalhadora, uma vez que o voto deixou de ser permitido aos analfabetos.

---

<sup>88</sup>LEÃO, Michele. Lei Saraiva (1881): se o analfabetismo é um problema, exclui-se o problema. *Aedos: Revista do Corpo Discente do Programa de Pós-Graduação em História da UFRGS*, Rio Grande do Sul, v. 4, n. 11, p. 602-615, 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/aedos/article/view/30737/20890>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

<sup>89</sup>FERRARO, A. R. Educação, classe, gênero e voto no Brasil imperial: Lei Saraiva – 1881. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 50, p. 181-206, out./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n50/n50a12.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2017.



De posse do projeto, restava ao Visconde Sinimbu tentar a sua aprovação, primeiramente na Câmara dos Deputados e posteriormente no Senado.

No tocante à exclusão dos analfabetos, conforme analisa Otaiza Romanelli, a educação fornecida durante o Império seguia uma linha aristocrática, privilegiando a formação da elite em detrimento da grande massa. A educação popular foi negligenciada, o que explica o grande número de analfabetos e os argumentos levantados pelos políticos na tentativa de promover a reforma<sup>90</sup>.

Sérgio Buarque de Holanda, criticando o espírito político da época, pondera:

Como lhe representassem que o voto menos esclarecido de grandes massas de iletrados punha em risco até as instituições do país, devido a formarem a grande maioria da população do império, retrucou o orador que, por essa forma, se invertiam os dados do problema. Se formam a grande maioria da população os analfabetos, não deveria ser esse exatamente um motivo para não excluí-los?<sup>91</sup>

O Visconde Sinimbu tentou realizar a reforma eleitoral, com vistas a implementar no Brasil as eleições diretas. Seu projeto, apesar de ter sido aprovado na Câmara dos Deputados, não avançou muito, sendo barrado no Senado. Frise-se que Sinimbu era liberal e a maioria dos políticos ocupantes do Senado eram conservadores, o que influenciou consideravelmente no resultado insatisfatório de seu pedido.

Posteriormente à derrota no Senado – e como decorrência dessa derrota, somado a uma série de outros fatores –, o ministério do Visconde Sinimbu foi substituído em 1880. Em seu lugar, adentrou Antônio Saraiva, figura que será importantíssima para a reforma do sistema político brasileiro.

Antônio Saraiva também era liberal, contudo, atuando de forma diversa à de Sinimbu, articulou estratégia duvidosa do ponto de vista legal, tentando a aprovação da reforma via lei ordinária. O contexto político foi decisivo para que tal medida fosse aprovada. Afinal de contas, com a queda de um gabinete, um segundo golpe nas estruturas do governo poderia ser fatal.

O projeto Saraiva, como ficou conhecido o texto da reforma política pretendida pelos liberais ocupantes do governo, foi aprovado na Câmara dos

---

<sup>90</sup>ROMANELLI, Otaiza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. 27. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002. p. 41.

<sup>91</sup>HOLANDA, S. B. de (Dir.). *Do Império à República*. 2. ed. São Paulo: Difel, 1977. p. 216. (Coleção História geral da civilização brasileira; tomo II – O Brasil monárquico, v. 5).

Deputados no dia 25 de junho de 1880 e levado à votação no Senado no mês seguinte. Diferentemente do que ocorreu com a proposta do Visconde Sinimbu, esse texto não foi barrado no Senado, vindo a ser aprovado após deliberação. É importante mencionar que existia movimentação das classes minoritárias em sentido contrário à reforma. Nesse diapasão, afirma Felipe Azevedo e Souza:

A população pobre, principalmente urbana, manifestava-se politicamente sim, e foi às ruas protestar por diversas vezes durante o segundo Império. Motins ganharam as cidades e eclodiram contra ações governamentais interpretadas pela população como injustas. Se a forma não sistemática e desordeira pela qual a população se expressava, conhecida como turba, era repreendida pela classe política e pela elite como manifestações deploráveis, ela muitas vezes atingia seus objetivos e conseguia que o governo voltasse atrás. Além do que, essas manifestações, que durante muito tempo foram subestimadas pela historiografia, devem ser analisadas em relação ao seu contexto histórico, observando-se a precariedade de meios pelos quais esses grupos carentes, de pessoas comuns, podiam dar forma aos seus protestos<sup>92</sup>.

Apesar dessas manifestações, a reforma foi aprovada no Senado, operando grandes alterações no modelo político do Brasil Império, com mudança para eleições diretas, implementação do título de eleitor e uma preocupação com o sigilo do voto. Talvez esta seja a lei que mais se assemelha, ou ao menos ainda deixa fortes marcas, ao nosso modelo atual, no que tange a estas modificações.

De cunho abertamente liberal, a reforma de iniciativa de Rui Barbosa surgiu, no contexto até aqui analisado, sob o pretexto de atender aos anseios por mudanças, principalmente da parte das classes econômicas em ascensão. A reforma colocou fim ao modelo de eleições indiretas em dois graus, para implementar a votação direta no Brasil.

Pela Lei Saraiva, todos os indivíduos aptos a participar do processo eleitoral deviam fazer prova de sua condição financeira, por meio de documentos listados na própria lei. Como toda boa regra, essa também teve exceções; por exemplo, o art. 4º determinava, *in verbis*:

São considerados como tendo a renda legal, independentemente de prova:

I. Os Ministros e os Conselheiros de Estado, os Bispos, e os Presidente de província e seus secretários.

---

<sup>92</sup>SOUZA, Felipe Azevedo e. A Lei Saraiva e o dever da cidadania. *Documentação e Memória*, TJPE, Recife, PE, v. 2, n.3, 73-93, jan./dez. 2010. Disponível em: <[http://www.tjpe.jus.br/judiciario/didoc/Memorial/revista/revista032010/4\\_Felipe\\_Azevedo\\_e\\_Souza\\_A\\_Lei\\_Saraiva\\_e\\_o\\_Devir\\_da\\_Cidadania.pdf](http://www.tjpe.jus.br/judiciario/didoc/Memorial/revista/revista032010/4_Felipe_Azevedo_e_Souza_A_Lei_Saraiva_e_o_Devir_da_Cidadania.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2017.

II. Os Senadores, os Deputados á Assembleia Geral e os membros das Assembleias Legislativas Provinciaes.

III. Os magistrados perpétuos ou temporados, o secretario do Supremo Tribunal de Justiça e os das Relações, os promotores públicos, os curadores geaes de orphãos, os Chefes de Policia e seus secretários, os delegados e subdelegados de policia.

IV. Os clérigos de ordens sacras.

[...] (sic)<sup>93</sup>.

O título de eleitor foi uma grande inovação trazida pela Lei Saraiva. Cada título de eleitor recebia um número, a província de domicílio do cidadão, o número do quarteirão onde se situava a paróquia a qual ele devia comparecer para votar, sua idade, estado civil, profissão, renda, grau de instrução, filiação, data do alistamento, endereço do domicílio e assinaturas do portador e do juiz de direito responsável por emitir o documento, que devia ser apresentado no momento da votação.

Outra característica da Lei Saraiva foi ter colocado termo ao domínio da Igreja nos cargos públicos, permitindo que pessoas de outras religiões participassem do processo eleitoral.

Outro ponto de muita valia a respeito da Lei Saraiva foi o sigilo da votação, como assinala Jairo Nicolau,

O lugar onde funcionava a mesa eleitoral deveria estar separado por uma divisória do local onde ficavam os eleitores, que entravam à medida que eram chamados. O voto teria de ser escrito em papel branco ou anilado, não devendo ser transparente, ter marca, sinal nem numeração. A cédula, fechada por todos os lados e com o rótulo referente ao cargo em disputa, era colocada em um envelope fechado e depositada na urna. Depois, o eleitor assinava o livro de presença, caso não soubesse escrever, outro eleitor indicado por ele poderia assinar<sup>94</sup>.

Para o presente estudo, importante inovação foi a retirada do alistamento dos eleitores da responsabilidade das juntas paroquiais, reduzindo influências e pressões políticas, e sua consequente transferência para o Judiciário, aqui considerados os juízes municipais e os de comarca. Nesse sentido, referido diploma também decretou o fim do alistamento automático, pelo qual as juntas iam

<sup>93</sup>BRASIL. Decreto n. 3.029, de 9 de janeiro de 1881. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1, p. 214-215. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequence=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequence=5)>.

<sup>94</sup>NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*, cit., p. 43.

em busca dos aptos a votar, fazendo com que ocorresse o inverso: o eleitor é quem levava sua documentação para o juiz municipal para fins de alistamento, procedimento chamado de alistamento individual.

A Lei Saraiva também ficou conhecida como Lei do Censo, posto que um dos requisitos mínimos para que uma pessoa fosse considerada um eleitor era a demonstração de renda de 200 mil réis anuais.

Como descrito, muitas figuras públicas e religiosas foram eleitas, como se tivessem a renda mínima, independentemente de prova a esse respeito. Para os demais, no entanto, a prova era necessária para a obtenção do título de eleitor. Os documentos para a prova da renda mínima de 200 mil réis foram listados na Lei Saraiva, conforme os arts. 2º e 3º:

Art. 2º E' eleitor todo cidadão brasileiro, nos termos dos arts. 6º, 91 e 92 da Constituição do Imperio, que tiver renda liquida annual não inferior a 200\$ por bens de raiz, industria, commercio ou emprego.

Nas exclusões do referido art. 92 comprehendem-se as praças de pret do exercito, da armada e dos corpos policiaes, e os serventes das repartições e estabelecimentos publicos.

Art. 3º A prova da renda, de que trata o artigo antecedente, far-se-ha:

§ 1º Quanto á renda proveniente de immoveis:

I. Si o immovel se achar na demarcação do imposto predial ou decima urbana – com certidão de repartição fiscal de estar o immovel averbado com valor locativo não inferior a 200\$ ou com recibo daquelle imposto passado pela mesma repartição. (sic)

O resultado dessa segunda restrição – a prova da renda – foi a diminuição do número de pessoas aptas a se tornarem eleitores. Vários cidadãos simplesmente não conseguiam demonstrar os seus rendimentos, mesmo que tivessem renda superior ao estabelecido na lei.

Apesar da brusca redução no número do eleitorado pelas novas regras introduzidas pela Lei Saraiva, os problemas relativos ao processo eleitoral da época ainda perduraram, como descreve Venâncio Ayres, que critica veementemente a nova legislação:

E a eleição, pelo atual regime eleitoral, deu uma cópia triste da classe que tem hoje o privilégio de votar, pelo saber ou pela fortuna. Diminuiu o número de atores, a comédia é a mesma.

— Voto para ganhar uma patente; voto para não perder; voto porque meu partido está próximo a subir, e elevado posto da guarda nacional me está prometido, ou um emprego rendoso oferecido<sup>95</sup>.

Pelo exposto, a Lei Saraiva promoveu uma intensa reforma no processo eleitoral do Brasil Império, restabelecendo inclusive o sistema de distritos uninominais como nas eleições de 1856. Apesar de ter sido considerada, em sua primeira experiência, como fundamental para a realização das “eleições mais honestas do Império”<sup>96</sup>, tal adjetivação não se viu mais nas eleições ulteriores até o fim do Império.

Em razão dos problemas elencados, foram editados os decretos n. 8.308/1881 e n. 3.122, de outubro de 1882, que tinham como ponto focal, em suma, a alteração no processo de prova de renda para a qualificação dos eleitores, que se manteve bastante custoso e dificultoso, beirando a impossibilidade, para aqueles que se encontravam em situação de baixa renda<sup>97</sup>.

Mais tarde, o Decreto n. 3.340, de 14 de outubro de 1887, sancionado pela princesa Isabel, alterou alguns pontos da Lei Saraiva, sem grandes impactos. Referido decreto teve suas instruções executivas dadas pelo Decreto 9.790, de 17 de outubro do mesmo ano. As principais alterações visavam a “[...] alterar o processo das eleições dos membros das assembleias legislativas, provinciais e dos vereadores das câmaras municipais”<sup>98</sup>. De acordo com o art. 1º do decreto supra,

A eleição dos membros das assembleias legislativas provinciais será feita, votando cada eleitor em tantos nomes quantos corresponderem aos dois terços do número dos membros das ditas assembleias que cada distrito eleitoral deverá eleger<sup>99</sup>.

O número de membros seguia tabela própria como disposto no decreto. Importante perceber que o período Imperial foi uma colcha de retalhos no que tange

<sup>95</sup>AYRES, Venâncio. apud SOUZA, Alexandre de Oliveira Bazilio de. Reformas eleitorais no final do Império: a reinvenção do cidadão brasileiro (1871-1889). In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, ANPUH, 26., 2011, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2011. Disponível em: <[http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1312377523\\_ARQUIVO\\_AlexandredeOBazilioodeSouza.pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1312377523_ARQUIVO_AlexandredeOBazilioodeSouza.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2017.

<sup>96</sup>LEAL, Victor Nunes. op. cit., p. 209.

<sup>97</sup>BRASIL. Decreto n. 8.308, de 17 de novembro de 1881; Decreto n. 3.122, de 7 de outubro de 1882. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1, p. 343-352. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequence=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequence=5)>.

<sup>98</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 218.

<sup>99</sup>Id, loc. cit.

ao processo político, no qual operaram-se variadas formas de votação e de formação do corpo eleitoral.

Essa situação pode ser explicada pela inexistente vocação eleitoral brasileira. O país importava certos elementos de outras legislações, os testava e os aperfeiçoava e descartava aqueles que não tivessem se mostrado úteis para nossa realidade. Nesse diapasão, é necessário aferir que houve, a partir de 1875, uma preocupação maior em coibir as inúmeras fraudes que ocorriam no processo eleitoral.

De modo objetivo, dentro da ótica dessas mudanças legislativas, importante ressaltar alguns pontos que, em relação ao início do período imperial, se mostraram completamente diferentes no fim do Império: (i) o alistamento dos eleitores era realizado no dia das eleições, ao cabo do Império, o mesmo passou a ser realizado previamente e organizado pela justiça; (ii) o voto para a câmara dos deputados e para o Senado passou a ser direto, exigindo-se extensa documentação para aferir a renda dos eleitores e dos candidatos; (iii) o local das votações passou a ser em prédios públicos e não no interior das igrejas como era anteriormente; (iv) criou-se o título de eleitor, que passou a ser exigido para a votação; (v) não era mais possível deixar a cédula de votação para ser entregue por terceiros, tornando-se obrigatória a presença do eleitor no local da votação.

### **1.3 O processo eleitoral nos primeiros anos da República brasileira**

O franco crescimento da economia cafeeira em contraponto à açucareira fez surgir a robusta, dinâmica, potente e rica aristocracia rural, compondo uma forte classe burguesa que já não se continha na estrutura institucional do Império. Tal setor demandava uma participação ainda maior, com maior poder decisório, que não comportava o modelo centralizador imperial.

Essas condições, aliadas ao fortalecimento do movimento republicano, culminaram na derrubada do Império, “[...] com uma simples passeata militar numa

bela manhã de 15.11.1889, quando o então Marechal Deodoro da Fonseca proclama a República Federativa”<sup>100</sup>.

No que diz respeito à transição para a República, importante a passagem de Boris Fausto, segundo o qual:

Como episódio, a passagem do Império para a República foi quase um passeio. Em compensação, os anos posteriores ao 15 de novembro se caracterizaram por uma grande incerteza. Os vários grupos que disputavam o poder tinham interesses diversos e divergiam em suas concepções de como organizar a República<sup>101</sup>.

Uma das características que marcaram o período imediatamente subsequente à Proclamação da República foi a grande incerteza com relação aos rumos que deveriam ser seguidos pelo governo. Militares e civis tinham interesses diversos.

Pode-se dizer que os militares lutavam por um Poder Executivo forte, em oposição ao posicionamento dos civis, representados pelas elites das províncias, em especial São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, que pretendiam estabelecer uma república federativa com ampla autonomia para as unidades regionais<sup>102</sup>.

Com a mudança do regime político, em 1889, os dirigentes à frente do movimento republicano se viram diante do desafio de reconfigurar as instituições monárquicas. Quem substituiria o imperador (Poder Moderador) e como esse substituto seria eleito? Que postos de governo seriam escolhidos por eleição? Quem teria direito a voto? O país continuaria a utilizar o regime bicameral, com um Senado e uma Câmara dos Deputados?<sup>103</sup>

Era grande a instabilidade experimentada pelo povo da época. Com relação às eleições, já no período da República, inicialmente a participação dos cidadãos foi mínima. A “Constituição de 1891 definia como cidadãos os brasileiros natos e, em regra, os naturalizados. Podiam votar os cidadãos maiores de 21 anos que tivessem se alistado conforme determinação legal”. Apesar da adoção do voto

---

<sup>100</sup>SILVA, José Afonso da. *O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional*. São Paulo: Malheiros Ed., 2011. p. 52.

<sup>101</sup>FAUSTO, Boris. *História do Brasil*, cit., p. 211.

<sup>102</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*, cit., p. 27.

<sup>103</sup>NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*, cit., p. 46.

direto pela Constituição, o número de eleitores permaneceu pequeno em razão da manutenção da proibição dos votos das mulheres e dos analfabetos<sup>104</sup>.

Com relação às alterações na legislação eleitoral, poucas mudanças significativas foram verificadas nos primeiros anos da República. O modelo de eleições diretas foi mantido e o voto censitário, abolido; nenhuma reforma substancial aconteceu nesse período.

Nota-se apenas que as fraudes no processo eleitoral, como era de se esperar, seguiram existindo, demonstrando que o jogo político continuava sendo comandado pelo governo eleito, sem oportunidades para a oposição<sup>105</sup>.

De acordo com Jaime Barreiros Neto, “A fraude era generalizada, ocorrendo em todas as fases do processo eleitoral (alistamento de eleitores, votação, apuração de votos e reconhecimento dos eleitos)”<sup>106</sup>.

Depreende-se que, a cada aperfeiçoamento legislativo tendente a acabar com as fraudes no processo eleitoral, novas medidas eram implementadas para que a balança política continuasse privilegiando aqueles que ocupavam o poder. Conforme será abordado ao longo do texto, esse cenário se manteve durante os primeiros anos da República Brasileira, resultando em uma profunda discussão acerca dos rumos políticos do país.

A eleição para o Congresso Nacional Constituinte foi regulamentada pelo Decreto n. 200-A. O mesmo diploma legal estabeleceu a inclusão dos eleitores que já haviam sido qualificados pela Lei Saraiva.

A qualificação de novos eleitores passou a ficar sob a competência de comissões distritais e municipais<sup>107</sup>, o que, por via de consequência, afastou as autoridades judiciárias desta etapa do processo. Contudo, sobre as decisões proferidas por ambas as comissões cabia recurso para o juiz da comarca. Assim,

---

<sup>104</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*, cit., p. 27.

<sup>105</sup>Id. Ibid., p. 28.

<sup>106</sup>BARREIROS NETO, Jaime. Histórico do processo eleitoral brasileiro e retrospectiva das eleições. *Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento - UFSC*, Florianópolis, 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/historico-do-processo-eleitoral-brasileiro-e-retrospectiva-das-eleicoes>>. Acesso em: 15 set. 2017.

<sup>107</sup>Cabia às comissões distritais iniciar a elaboração das listas de eleitores, enquanto que para as municipais cabia finalizar o processo de qualificação de novos eleitores.



como previsto na Lei Saraiva, todos os eleitores qualificados recebiam o título de eleitor<sup>108</sup>.

A qualificação eleitoral seria feita por comissões distritais compostas de três membros: juiz de paz, subdelegado da paróquia e de um cidadão que tivesse as qualidades de eleitor, que fosse residente no distrito e que seria nomeado pelo presidente da Câmara. (Não obstante a República já tivesse substituído o vocábulo paróquia por município, ele ainda aqui aparece por força de costume). Para ser eleitor, o cidadão deveria provar, no momento da qualificação, que sabia ler e escrever e, também, que residia há mais de seis meses no distrito<sup>109</sup>.

Ainda na esteira das mudanças promovidas em razão da instituição da República, o Regulamento Alvim - Decreto n. 511, de 23 de junho de 1890 – tratou de regulamentar a eleição para o Congresso Nacional Constituinte, além de revogar o voto distrital, ou seja, regia o processo eleitoral<sup>110</sup>.

As condições de elegibilidade para o Congresso passaram a ser as seguintes: “para o cargo de deputado, a condição de ter mais de sete anos de cidadania brasileira; para o de senador, ter mais de nove anos de cidadania brasileira e ter mais de 35 anos de idade.” O fundamento para a exigência de tempo mínimo de cidadania brasileira foi a Grande Naturalização que naturalizou, no ano de 1889, os estrangeiros residentes no Brasil<sup>111</sup>.

Outro ponto de destaque na evolução do processo eleitoral pós-proclamação da república foi a instauração do sistema presidencialista pela primeira constituição republicana, onde restou determinado que presidente e vice-presidente seriam eleitos pelo voto direto, de acordo com a maioria absoluta. Com relação ao processo eleitoral, a nova constituição deu mais autonomia para os estados, que deviam regular as eleições estaduais e as municipais. O resultado dessa autonomia

---

<sup>108</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*, cit., p. 28.

<sup>109</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. 2. ed. rev. e atual, cit., p. 228.

<sup>110</sup>Segundo Victor Leal, outro ponto interessante acerca do Regulamento Alvim foi a composição das mesas eleitorais que, no distrito da sede do município, eram presididas pelo presidente da câmara municipal e compostas de cinco membros dos demais distritos, indicados por ele. Todas as dúvidas que o eleitor tivesse, caso fosse autorizado a suscitá-las, eram dirimidas pelo presidente da câmara, se a mesa ainda não tivesse sido formada, ou por meio da maioria relativa, caso já tivesse sido. Segundo Victor Nunes Leal “pela forma descrita foram feitas as eleições para o Congresso Constituinte, nas quais o governo, com armas tão eficazes, alcançou vitória espetacular”. (LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*, cit., p. 212).

<sup>111</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*, cit., p. 29.

legislativa estadual foi a diversidade das normas referentes ao processo eleitoral no Brasil, como era de se esperar<sup>112</sup>.

Na esteira do desenvolvimento do sistema eleitoral brasileiro, a primeira Lei Eleitoral da República foi a Lei n. 35, de 26 de janeiro de 1892, que trouxe importantes inovações como o processo de votação dos representantes da federação, quais sejam, o voto limitado e a limitação da escolha de três deputados por distrito eleitoral. Dessa forma, pretendia-se conferir mais representação às classes minoritárias, o que, mais tarde, não se verificou de forma efetiva na prática.

Contudo, referido diploma fez surgir os critérios para a escolha do presidente da República, quais sejam: ser brasileiro nato, maior de 35 anos e estar na posse dos direitos políticos<sup>113</sup>; tais requisitos perduram até os dias atuais. Ainda sobre a Lei n. 35 de 1892:

O título da lei de 1892 (“Estabelece o processo das eleições federais”) não deixa dúvida: seu propósito era definir as regras que seriam utilizadas exclusivamente na escolha do presidente, do vice-presidente, dos senadores e dos deputados federais. Dessa forma, os estados tiveram a liberdade para adotar leis próprias para as eleições estaduais e municipais, inclusive fazendo alistamentos de eleitores específicos para essas eleições<sup>114</sup>.

No ano de 1893, por força da Lei n. 69, os estados foram divididos em distritos federais, para fins de eleição dos deputados federais. No mesmo ano, a Lei n. 184, de 23 de setembro, tratou de definir a forma de qualificação, dispondo expressamente em seu artigo art. 6º que não poderiam “[...] ser votados nos respectivos estados [...] os cidadãos que tiverem empresas privilegiadas ou gozarem de subvenções, garantias de juros ou outros favores do estado”<sup>115</sup>.

A Lei n. 426, de 7 de dezembro de 1896, regulamentou a atuação e a qualificação dos fiscais ou membros das mesas. De acordo com esta lei, somente poderia ocupar essas posições os brasileiros que preenchessem as condições de elegibilidade, mesmo que não estivessem alistados como eleitores<sup>116</sup>. Contudo, referida lei continha o polêmico art. 8º, onde restou instituído o absurdo voto

---

<sup>112</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*, cit., p. 30.

<sup>113</sup>Id., loc. cit.

<sup>114</sup>NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*, cit., p. 54.

<sup>115</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 260-261.

<sup>116</sup>Id. Ibid., p. 261.

descoberto. Por meio desse sistema, o preenchimento das cédulas seria realizado de forma pública, perante a mesa eleitoral, em duas vias. Veja-se:

“Será lícito a qualquer eleitor votar por voto descoberto, não podendo a mesa recusar-se a aceitá-lo”. Parágrafo único: “O voto descoberto será dado, apresentando o eleitor duas cédulas, que assinará perante a mesa, uma das quais será depositada na urna e a outra lhe será restituída depois de datada e rubricada pela mesa e pelos fiscais”<sup>117</sup>.

Tamanho é o absurdo dessa medida legislativa, que Manoel Rodrigues Ferreira, analisando a matéria, chega a mencionar que o voto descoberto foi uma das “grandes imoralidades que a República instituiu”. Frise-se que o preenchimento das cédulas, pela regulamentação, devia ser feito perante a mesa eleitoral, sem qualquer privacidade, em duas vias, sendo uma depositada e a outra mantida em posse do eleitor<sup>118</sup>.

Outro diploma legal bastante influente nos primeiros anos da República foi a Lei Rosa e Silva (Lei n. 1.269), sancionada no dia 15 de novembro de 1904, pelo presidente Rodrigues Alves. “Essa lei revogou a Lei Eleitoral n. 35, de 26 de janeiro de 1892, e toda a legislação esparsa anterior. A lei constava de 16 capítulos, com 152 artigos e mais parágrafos”. Tãmanha é a importância dessa lei para o período que é conveniente discorrer acerca das alterações por ela impetradas, ainda que não se pretenda, aqui, esgotar o conteúdo<sup>119</sup>.

Dentre as principais alterações trazidas pelo referido diploma legal, tem-se a relativa ao alistamento dos eleitores, a ser preparado por uma comissão em cada município. Merece especial atenção a forma de constituição das comissões de alistamento que, de acordo com a Lei Rosa e Silva, seriam feitas com base nos valores de contribuição dos cidadãos para com o município.

Referida comissão era composta pelo “juiz de direito, dois dos maiores contribuintes de imposto predial, mais dois dos impostos sobre propriedade rural e, finalmente, mais três cidadãos eleitos pelos membros do governo municipal.”<sup>120</sup>

Outra grande alteração da Lei Rosa e Silva foi o fim do alistamento eleitoral *ex officio*, devendo o cidadão, que dentro dos limites legais se considerasse apto,

---

<sup>117</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 262.

<sup>118</sup>Id., loc. cit.

<sup>119</sup>Id. Ibid., p. 263.

<sup>120</sup>Id. Ibid., p. 263-264.

requerer perante a autoridade judiciária tal alistamento. A data de 30 de janeiro foi definida como o dia das eleições para deputados e senadores, em âmbito da República, sendo a eleição para senador realizada nos estados, ao passo que a eleição para deputados seguia o modelo de divisão em distritos eleitorais, nos estados e na União. O art. 59 da Lei Rosa e Silva assim determinava:

Na eleição geral da Câmara, ou quando o número de vagas a preencher no distrito for de cinco ou mais deputados, o eleitor poderá acumular todos os seus votos ou parte deles em um só candidato, escrevendo o nome do mesmo candidato tantas vezes quantos forem os votos que lhe quiser dar. § 1º No caso do eleitor escrever em uma cédula um nome único, só um voto será contado ao nome escrito<sup>121</sup>.

Já a eleição para presidente e vice ficou determinada para o “dia 1º de março do último ano do período presidencial”. O voto descoberto continuou na previsão legal, mas a regra passou a ser o voto secreto, ficando a critério do eleitor optar pelo voto aberto. Para quem desejasse votar em descoberto, o preenchimento das células, em duas vias, era realizado perante a mesa eleitoral; após datadas e rubricadas pelos mesários, uma das vias era depositada na urna e a outra ficava com o eleitor (art. 57)<sup>122</sup>.

Importante também a constituição das mesas eleitorais que passaram a ser formadas por cinco membros efetivos e seus respectivos suplentes. Segundo Manoel Rodrigues Ferreira, o processo eleitoral ficou assim definido:

As mesas seriam compostas de cinco membros efetivos e cinco suplentes. Aqueles cinco membros seriam indicados por grupos de 30 eleitores de cada seção eleitoral, por meio de ofício. Havendo mais de um ofício, seriam eleitos os que constassem do ofício contendo o maior número de eleitores. Em caso de empate, decidiria a sorte. Estas mesas eram efetivas durante cada legislatura. O presidente da mesa seria eleito pelos cinco membros. Terminada a eleição, era imediatamente feita a apuração pela própria mesa e lavrada ata com os resultados. Em seguida, eram tiradas cópias e enviadas às autoridades competentes, entre outras providências<sup>123</sup>.

No que tange ao processo de apuração das eleições, ficou determinado na Lei Rosa e Silva que a “apuração geral de deputados seria feita nas sedes dos distritos; a de senadores, presidentes e vice-presidentes (da República), nas

---

<sup>121</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 264.

<sup>122</sup>Id. Ibid., p. 265.

<sup>123</sup>Id., loc. cit.

capitais dos estados”. Eram considerados eleitos, para o cargo de deputado e senador, aqueles que computassem o maior número de votos em ordem numérica<sup>124</sup>.

No entendimento de Jairo Nicolau, a Lei Rosa e Silva “procurou unificar, já no seu primeiro artigo, o alistamento no país”, determinando que para as eleições federais, estaduais e municipais apenas poderiam votar os cidadãos brasileiros que se encontrassem dentro das balizas da lei. Percebe-se, pois, uma tentativa de conferir uniformidade ao processo eleitoral, centralizando a regulamentação<sup>125</sup>.

No tocante aos sistemas eleitorais, referida lei provocou duas alterações significativas na eleição para deputados federais, quais sejam: o aumento de deputados por distrito, que ao invés de variar de três a cinco, passaram para cinco a sete, e a introdução do voto cumulativo, com a permanência do voto limitado, em vigor desde 1892.

O voto cumulativo consistia na faculdade de o eleitor poder escolher mais de uma vez o mesmo candidato, sob a premissa de que assim seria possível eleger as minorias.

Seguindo as mudanças legislativas da época sobreveio a Lei n. 2.419, de 11 de julho de 1911, que estabeleceu regras referentes às inelegibilidades, ao alistamento e a outros detalhes do processo eleitoral. No que tange ao alistamento, a Lei n. 3.139, de 2 de agosto de 1916, “foi de considerável importância”, pois nela restou determinado que o requerimento deveria ser dirigido ao juiz do município, escrito pelo próprio candidato ao alistamento. O reconhecimento da firma era feito pelo tabelião<sup>126</sup>.

Ainda no tocante a Lei n. 3.139/1916, percebe-se uma flexibilização da qualificação eleitoral, que deixa de ser marcada pelas extravagantes exigências da Lei Saraiva, ao determinar que o eleitor deveria provar apenas o “exercício de indústria ou profissão ou de posse de renda que assegure a subsistência mediante qualquer documento admissível em juízo” e não mais passar por um custoso processo para comprovação de renda<sup>127</sup>.

---

<sup>124</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 266.

<sup>125</sup>NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*, cit., p. 54.

<sup>126</sup>Id., loc. cit.

<sup>127</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 268-269.

Importante ressaltar que o alistamento eleitoral, de acordo com a Lei n. 3.139/1916, volta a ser de responsabilidade do Poder Judiciário, ao contrário do disposto na Lei Rosa e Silva. A Lei n. 3.139/1916 especificou ainda que suas normas valiam apenas para disputas federais, no Distrito Federal e no território do Acre, logo, abriu-se novamente a possibilidade dos alistamentos estaduais.

No que tange aos sistemas eleitorais, a contagem dos votos passou a ser feita na capital das províncias e não mais nas sedes dos municípios; além disso, o presidente da câmara, que até então participava da junta de apuração, (nos termos da Lei Rosa e Silva), foi substituído por um representante do Ministério Público. No mesmo ano, dispôs a Lei n. 3.208:

[...] dentre muitas providências, determinava que as unidades da Federação fossem divididas em distritos para as eleições dos deputados federais. São Paulo passou a ser dividido em quatro distritos eleitorais.

Posteriormente, apareceram as leis ns. 3.424, de 19 de dezembro de 1917; 3.542, de 25 de setembro de 1918; 14.658, de 29 de janeiro de 1921; e 17.527, de 10 de novembro de 1926<sup>128</sup>.

Conclui-se, portanto, que o período subsequente à Lei Saraiva foi marcado pela grande quantidade de iniciativas legislativas na área eleitoral, sem que mudanças substanciais fossem efetivamente verificadas na prática. Isso significa que o número de diplomas legais cresceu em volume, mas pouco afetou o processo eleitoral em si. Até 1930, o processo eleitoral foi marcado pelo enorme número de fraudes e mecanismos de deturpação das regras do jogo político. As alterações legislativas desse período trataram de atacar pontos específicos da Lei Saraiva, sem causar grandes abalos<sup>129</sup>.

O processo das eleições federais só foi alterado novamente por força da Lei n. 17.526, de 10 de novembro de 1926. Seguiram no mesmo caminho os decretos ns. 18.990 e 18.991. “Com a Revolução de 1930, findou um período bem característico da legislação eleitoral brasileira que havia sido inaugurado com a revolução republicana”<sup>130</sup>.

---

<sup>128</sup>FERREIRA, Manoel Rodrigues. op. cit., p. 269.

<sup>129</sup>Id. Ibid., p. 268.

<sup>130</sup>Id. Ibid., p. 269-270.

De acordo com Raimundo Hélio Lopes, marcando uma nova era na história política brasileira, o Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, instituiu o Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil, veja-se:

É a certidão de nascimento do novo governo, que, vale notar, já nasce provisório, ou seja, é, por definição, temporário. Isso porque no seu primeiro artigo, por mais que não especificasse uma data definida, o atestado de óbito já tinha momento para ser lavrado: “até que, eleita a Assembleia Constituinte, estabeleça está a reorganização constitucional do país”. Desse modo, ainda segundo o referido artigo, o “Governo Provisório exercerá discricionariamente, em toda sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo”. Dito de outro modo, até o reordenamento constitucionalista, o poder é discricionário<sup>131</sup>.

Frente a clara necessidade de moralizar as eleições e tornar a legislação eleitoral mais transparente, livre dos vícios que até então predominavam no jogo político, surgiu, no cenário de fim da Primeira República, em 1930, a Justiça Eleitoral do Brasil, com a desafiadora missão de sanar as várias crises enfrentadas no processo eleitoral brasileiro, principalmente no que concerne às fraudes e às deturpações do sistema eleitoral<sup>132</sup>.

Não é de se estranhar que no decorrer da Primeira República (1889-1930) fosse desenvolvido um debate acerca dos rumos políticos do país, principalmente com relação à Constituição de 1891. As mudanças operadas ao longo da Primeira República, apesar de significativas, pelo menos do ponto de vista formal, não foram capazes de resolver os problemas que viciavam o processo eleitoral<sup>133</sup>.

#### 1.4 Coronelismo e as fraudes no processo eleitoral brasileiro

Impossível compreender o sistema político dos primeiros anos da República Brasileira sem tomar conhecimento do que consistiu o coronelismo e de sua

---

<sup>131</sup>LOPES, Raimundo Hélio. O Poder Discricionário: o Governo Provisório nas páginas do jornal carioca Correio da Manhã (1930-1932). In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH, 29., 2017, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2017. Disponível em: <[http://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1488719551\\_ARQUIVO\\_textocompletoanpuh2017RaimundoHLopes.pdf](http://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1488719551_ARQUIVO_textocompletoanpuh2017RaimundoHLopes.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2017.

<sup>132</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*, cit., p. 35.

<sup>133</sup>O PROCESSO eleitoral - O Senado e a primeira República. *Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo*, 15 jul. 2002. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=292066>>. Acesso em: 16 set. 2017.

influência na economia e nos governos locais e nacional desde o período do Brasil Colônia.

O período colonial destacou-se pela dominação europeia nas terras brasileiras, tendo como fonte de economia a monocultura, próspera pela produção e exportação da cana-de-açúcar. O latifúndio, propriedades agrícolas com grandes recursos e pertencentes a uma única família, eram as principais fontes monetárias da época e eram mantidas e permaneciam lucrativas com a utilização da mão de obra escrava<sup>134,135</sup>.

Em virtude do inicial desinteresse de Portugal para com o Brasil, causado pela sua suposta “inutilidade econômica” como colônia, a Coroa, preocupada com o abandono de um território tão vultoso como esse, sabia que era preciso colonizá-lo por inteiro, o que demandaria alto investimento.

Para tanto, a solução encontrada foi a formação das capitânicas hereditárias, que basicamente consistiam na divisão do Brasil em espaços de terras a serem administrados por particulares, geralmente, nobres do reino, conhecidos como donatários por possuírem recursos como escravos e outros bens para apoiá-los na produção das lavouras. Em troca do direito à exploração do solo e dos demais recursos naturais, estes senhores, responsáveis pela colonização, recebiam porções de terra e nelas eram tratados como soberanos.

Diferentemente da Índia, que possuía uma civilização avançada e franca economia mercantil, os únicos recursos a serem oferecidos em território brasileiro eram naturais, razão pela qual interessavam-se pelo país aqueles que viviam da exploração da agricultura e da pecuária. Contudo, a ampla extensão territorial impediu o êxito da colonização pelo sistema das capitânicas hereditárias<sup>136</sup>.

Segundo Caio Prado Jr., nesse cenário, onde a fonte de economia advinha da exploração dos recursos naturais, os pequenos lavradores não tinham vez:

A pequena propriedade não encontrou terreno favorável para se desenvolver na economia da colônia. O trabalho livre de pequenos lavradores não podia concorrer na rude tarefa do desbravamento de uma terra ainda virgem e nas primitivas culturas e produções aqui adotadas

---

<sup>134</sup>A escravidão, que no início da época colonial era reconhecida pelo trabalho indígena e mais tarde passou a utilizar a mão de obra de negros e mestiços, foi um marco histórico (PRADO JUNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil: colônia e império*, cit., p. 11).

<sup>135</sup>PRADO JUNIOR, Caio. op. cit., p. 11.

<sup>136</sup>Id. Ibid., p. 11-15.



com o grosseiro trabalho do escravo. Esta satisfazia plenamente as exigências desta rudimentar agricultura por um custo inacessível ao trabalho livre. Além disto, é um fato de observação comum que as culturas tropicais resultam muito mais rendosas – mesmo com a técnica primitiva daquela época – quando tratadas em larga escala. Daí a formação no Brasil das grandes explorações de preferências às pequenas<sup>137</sup>.

A rentabilidade da exploração e exportação da cana-de-açúcar propiciou aos proprietários a constituição de verdadeiras fortunas, afora o prestígio e o domínio local. A sociedade era liderada pelos senhores dos engenhos, cidadãos respeitados, servidos e obedecidos por muitos. A mão de obra era composta por centenas de trabalhadores negros, mestiços e índios, escravos ou semilivres. A economia da época precisava do trabalho escravo para a sua subsistência. Sendo assim, a estrutura social era composta por duas classes: a dos grandes proprietários de terras e a grande massa de trabalhadores, duramente explorada e oprimida<sup>138</sup>.

De acordo com Martonio Barreto Lima e Renan de Paula Lima, o domínio e o poder dos grandes proprietários de terras no período colonial os levaram ao lugar de lideranças políticas na comunidade local, com expressiva força nas câmaras municipais:

A formação de uma sociedade agrária pela base eminentemente rural e patriarcal da economia brasileira durante toda a colonização portuguesa permitiu a ascensão dos proprietários de terras como grupo econômico dominante, especialmente no interior do país, o que lhes conferiu prestígio social para exercer a liderança da comunidade local, pacificando os conflitos nas imediações de suas terras, principalmente dos dependentes diretos de suas atividades rurais. Isso tornou a fazenda um verdadeiro símbolo de nobreza nos municípios [...], garantindo expressiva força política aos senhores rurais nas câmaras dos municípios e consequentemente firmando-os enquanto classe dirigente<sup>139</sup>.

No Império prevaleceu a economia baseada na mineração e na agricultura e o período foi marcado por uma grave crise econômica, com a exportação da cana do açúcar entrando em decadência. Paralelamente, o governo brasileiro travava

---

<sup>137</sup>PRADO JUNIOR, Caio. op. cit., p. 18-19.

<sup>138</sup>Id. Ibid., 24 e 29.

<sup>139</sup>LIMA, Martonio Mont' Alverne Barreto; LIMA, Renal Saldanha de Paula. Resquícios do coronelismo no processo político-eleitoral do século XXI. *Revista Culturas Jurídicas*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 100, 2016. Disponível em: <<http://www.culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/article/download/183/102>>. Acesso em: 14 set. 2017.

uma grande batalha com Portugal, que não admitia a proclamação do Brasil como nação independente. Para se manter, o país contava com o apoio de outros governos, como, por exemplo, a Inglaterra<sup>140</sup>.

Somente a partir da Proclamação da República que o Brasil pode, finalmente, explorar suas riquezas sem depender de recursos diretos de outras nações. O período republicano, sobretudo a República Velha (1889 – 1930), teve como uma de suas principais características a ascendência e o ápice do fenômeno chamado “coronelismo”<sup>141</sup>.

Por coronelismo entende-se um regime com raízes na instauração do federalismo brasileiro, que fez desaparecer a figura do presidente da província e fez nascer a do governador de estado. Enquanto o primeiro exercia funções limitadas, sem poderes notórios, o segundo tinha total independência.

O governador de estado era eleito pelos partidos e considerado “chefe da política estadual”. Na República Velha, como se concebia os primeiros anos do regime federalista, o governo nacional era reflexo imediato dos governos estaduais. Como profere Sales: “[...] a política dos estados [...] é a política nacional”, ao ter instaurado a “política dos governadores”. O apoio aos chefes dos estados advinha das classes dominantes locais, das quais os coronéis, grandes fazendeiros, eram os principais representantes<sup>142</sup>. A influência dos coronéis no governo resultava de seu *status social*<sup>143</sup>.

O coronelismo, nas palavras de Victor Nunes Leal, era o “resultado da suposição de formas, desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada”. Um arranjo político institucional, que nasceu durante a Colônia, com o alcance do poder político e a escravidão humana. Tratava-se da coexistência dos poderes público e privado no comando da nação;

---

<sup>140</sup>SAIBA mais sobre o Brasil Império. *Portal Brasil*, Seção Governo e Política, 6 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/imperio/>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

<sup>141</sup>PERÍODO republicano teve início em 1889, com a proclamação da República pelo Marechal Deodoro. *Portal Brasil*, Seção Governo, 18 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/brasil-republica/>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

<sup>142</sup>SALES, Campos. *Da propaganda à Presidência*. São Paulo: Typ. "A Editora", 1908. p. 252.

<sup>143</sup>AMARAL, Nemo de Andrade. *Coronelismo, enxada e voto o município e o regime representativo no Brasil (1889-1930): uma visão crítica sobre a obra de Vitor Nunes Leal*. 2004. Dissertação (Licenciatura) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2004. Repositorio.Uniceub. Disponível em: <[http://www.rcaap.pt/detail.jsp?id=oai:agregador.ibict.br.RI\\_UNICEUB:oai:localhost:123456789/3504](http://www.rcaap.pt/detail.jsp?id=oai:agregador.ibict.br.RI_UNICEUB:oai:localhost:123456789/3504)>. Acesso em: 15 set. 2017.

de um compromisso firmado pela troca de interesses entre o poder público e os donos de terras que, mesmo tendo perdido notoriedade, continuavam a exercer influência nas suas localidades, conforme preconiza Victor Leal<sup>144</sup>:

O coronelismo é, então, por conceito, um sistema de política de dominação em que um chefe político local, influente e grande possuidor de terras – o coronel –, induz o eleitorado de sua região a votar nos candidatos por ele escolhidos em troca de favores, prestígio ou emprego público. O povo sofria com a miséria, a falta de terras e de água. Os coronéis possuíam grandes propriedades com grandes poços de águas, além de grande influência sobre os chefes políticos, podendo oferecer ao povo, em troca do voto, cargos públicos e demais benesses<sup>145</sup>.

O prestígio que os latifundiários representavam expandia-se para um poder social. Os coronéis dominavam integralmente seus empregados, a sociedade e a política local. Os subalternos não tinham acesso à cidade, tornando-os totalmente dependentes dos patrões, para a satisfação das suas necessidades básicas. O povo da época era humilde, grande parte da população morava na zona rural, sem acesso à educação.

O poder do coronel advinha em grande parte da posse da terra. Dono de grandes propriedades rurais conseguia controlar a vida de centenas de colonos, meeiros e posseiros. Sem terra, essas pessoas dependiam do coronel para quase tudo. Assim, o coronel se transformava em protetor, juiz, compadre, padrinho ou conselheiro das pessoas do campo. Esse poder tornava possível o controle absoluto dos votos da região, que iam para quem o coronel indicasse. Eram os conhecidos votos de cabresto ou curral<sup>146</sup>.

Há de se ressaltar que os governantes municipais, embora legalmente limitados, possuíam forte independência “extralegal”, conferida pelo governo estadual. Considerava-se sua opinião em assuntos que, muitas vezes, eram de competência de outro ente federativo. Essa ampla autonomia fazia com que, muitas vezes, o Estado deixasse de dar atenção ou punição à corrupção e a outras violações legais praticadas pelos municípios, como forma de cumprimento dos acordos firmados com os latifundiários.

---

<sup>144</sup>LEAL, Victor Nunes. op. cit., p. 23.

<sup>145</sup>CORONELISMO e Direito Eleitoral na Velha República. GT X – Direito e Desenvolvimento. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA DO CCSA. CIDADANIA EM TEMPOS DE TOLERÂNCIA, 21., UFRN, 2-6 maio 2016. Disponível em: <<https://seminario2016.ccsa.ufrn.br/assets//upload/papers/6f4dd68b9b76bd5293689a754b861c43.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2017.

<sup>146</sup>Id. Ibid.

Os compromissos alicerçados tinham como base uma troca de favores, ou seja, ignorava-se indícios de corrupção e fraude em troca de apoio nas eleições. Os chefes dos estados preocupavam-se, tão somente, em manter seus cargos e as benesses deles oriundas. Por terem ciência que a responsabilidade pela má gerência do município recaía sobre o próprio município, não se importavam com as infrações, os abusos e os excessos cometidos pelos governos das cidades<sup>147</sup>.

Uma vez que os recursos federais recebidos pelas cidades eram insuficientes para atender às demandas da população, o governo firmava parcerias com os coronéis em troca de benfeitorias comunitárias. O resultado era o poder cada vez mais acentuado desse sistema político. O coronelismo se aproveitava do sacrifício da liberdade da política municipal para sobreviver<sup>148</sup>. Segundo José Murilo de Carvalho,

Nessa concepção, o coronelismo é, então, um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária [...] O coronelismo é fase de processo mais longo de relacionamento entre os fazendeiros e o governo<sup>149</sup>.

Para os estudiosos do coronelismo, a primeira ideia a ganhar forma refere-se à hegemonia social dos latifundiários. Todavia, essa unidade estava adstrita aos que dependiam da sua propriedade, os **votos de cabresto**. A divisão dos municípios em distritos da sede (urbanos) e em distritos rurais impedia que a hegemonia abrangesse todo o município. A existência de vários grandes senhores incidia em diferentes laços políticos municipais.<sup>150</sup>

Os proprietários das terras tinham grande participação na escolha dos representantes municipais e estaduais. Os coronéis ditavam aos seus comandados os nomes que deveriam ser depositados nas urnas. Utilizavam a violência contra os que não obedeciam às suas ordens. O voto secreto, antes da instauração da

---

<sup>147</sup>LEAL, Victor Nunes. op. cit., p. 37-38.

<sup>148</sup>Id. Ibid., p. 40.

<sup>149</sup>CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo e clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003)>. Acesso em: 15 set. 2017.

<sup>150</sup>LEAL, Victor Nunes. op. cit., p. 39.

modalidade **a descoberto**, em 1904, existia apenas na letra da lei, pois o eleitor era compelido a revelar o seu voto logo após o procedimento. Por isso, a expressão **voto de cabresto** ter ganhado força nos relatos históricos<sup>151</sup>, conforme se depreende dos dizeres de José Afonso da Silva:

O coronel, como liderança local, arregimentava os eleitores e os fazia concentrar perto dos postos de votação, vigiados por sentinelas. Esses locais de concentração de eleitores passaram a ser conhecidos como currais eleitorais ou quartéis eleitorais, de onde os eleitores saíam conduzidos por prepostos do coronel para votar no candidato por ele indicado<sup>152</sup>.

De modo geral, a falsificação dos nomes e as mudanças nos resultados das eleições, em favorecimento aos que possuíam poder, eram práticas corriqueiras nessa época. Dois tipos de fraudes tornaram-se populares nos processos eleitorais da Primeira República: o **bico de pena** e a **degola**. Como se viu, desde o período colonial às mesas eleitorais eram conferidas grandes atribuições – esse poder facilitava a prática fraudulenta.

A falsificação “bico de pena” recebeu esse nome em decorrência da adulteração das assinaturas dos eleitores nas atas eleitorais e dos próprios nomes depositados nas urnas.

Nos casos em que, mesmo diante da falsificação, o candidato diferente daquele escolhido pelos coronéis viesse a ganhar a votação, praticava-se a “degola”, “o não reconhecimento do diploma eleitoral do Deputado eleito”<sup>153</sup>, por parte da Comissão de Verificação, no campo estadual composta de membros das assembleias estaduais e, na esfera federal, de deputados federais e senadores.

A corrupção eleitoral dominou as diferentes épocas, ainda que, durante a República, tenha havido diversas reformas, as quais, em sua grande maioria, formalmente buscavam dar mais segurança ao processo eleitoral. No entanto, sempre o sistema coronelista conseguia algum meio de manter as práticas fraudulentas e, por conseguinte, de se perpetuar no poder, contanto com o apoio, em nível local, da **política dos coronéis** e, em nível nacional, da **política dos governadores** de Campos Salles.

---

<sup>151</sup>CORONELISMO e Direito Eleitoral na Velha República. GT X – Direito e Desenvolvimento, cit.

<sup>152</sup>SILVA, José Afonso da. *O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional*, cit., p. 59.

<sup>153</sup>LEAL, Victor Nunes. op. cit., p. 113-114.

Nesse reformar incansável, anulamos e refizemos alistamentos; alteramos diversas vezes o mecanismo da qualificação, a composição das mesas eleitorais e das juntas apuradoras; incluímos a magistratura e a polícia no processo eleitoral e as excluímos; tivemos a eleição indireta e a eleição direta, o voto devassável e o sigilo do voto; ampliamos e restringimos as circunscrições eleitorais, desde o distrito correspondente a uma província ou Estado até o de um deputado único; experimentamos o escrutínio de lista, o voto uninominal, a lista incompleta, o voto cumulativo e até a representação proporcional; e o mais curioso é que na República chegamos a repetir experiências malsucedidas no Império<sup>154</sup>.

Os partidos republicanos dominavam a política e evidenciava-se a presença dos senhores de terras como componentes do grupo.

A política do chamado coronelismo tem sua participação em todas as fases da formação política e social do Brasil, desde a Colônia e passando pelo Império, mas teve seu apogeu e sua definição clássica na fase da primeira República, sendo incorporada às características políticas municipais e regionais. Sua influência marcou a legislação e todas as mudanças políticas ocorridas na passagem do tempo, manifestando-se principalmente em municípios interioranos.

Entre os grandes conceitos difundidos que se relacionam, mas não são sinônimos, estão o coronelismo, o clientelismo e o mandonismo. O primeiro diz respeito ao sistema pelo qual os coronéis lideravam a sociedade e pertenciam ao grupo de poder; o clientelismo visava à proteção em troca de apoio político; e o mandonismo refere-se ao indivíduo que tem a posse e o controle total, decidindo sobre todos os atos<sup>155</sup>. Com o peso do voto dos trabalhadores rurais, os donos das terras influenciavam o povo e detinham os poderes econômico e político da sociedade local: “O fenômeno estudado é característico do regime republicano, embora diversos dos elementos que ajudam a compor o quadro do ‘coronelismo’ fossem de observação frequente durante o Império e alguns deles no próprio período colonial”<sup>156</sup>.

O coronelismo foi considerado um fenômeno marcante da história social brasileira, fortalecido pelo poder público que o considerava um sistema governamental. Como exemplo, Basbaum cita,

---

<sup>154</sup>LEAL, Victor Nunes. op. cit., p. 118.

<sup>155</sup>CARVALHO, José Murilo de. op. cit.

<sup>156</sup>LEAL, Victor Nunes. op. cit., p. 123.

O Amazonas, assim, estava nas mãos de um Sylverio Nery; no Pará reinava um Antônio Lemos; no Maranhão, Benedito Leite; no Piauí, o numeroso e inesgotável clã dos Pires Ferreira; no Ceará, os Acioly; em Pernambuco, Rosa e Silva; em Goiás, os famigerados Caiados, e assim por diante<sup>157</sup>.

Com as transformações políticas e sociais, o coronelismo perdeu sua força. As crises na economia rural também foram decisivas para a sua decadência. As mudanças na legislação eleitoral fortaleceram os processos de escolha dos governantes, contribuindo para um sistema político mais seguro, sem a interferência dos latifundiários. Ainda assim, o desaparecimento da figura do coronelismo não foi total. A troca de favores e a compra dos votos são reflexos desse sistema que ainda vigora na sociedade atual.

---

<sup>157</sup>BASBAUM, Leôncio. *História sincera da República*. 4. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976. v. 2, p. 189-190.

## 2 CRIAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL NO BRASIL

### 2.1 A Revolução de 1930 e a criação da Justiça Eleitoral

A Revolução de 1930 foi um movimento armado, cujo resultado, pelo menos para o contexto específico da revolução, foi a derrubada do então presidente, Washington Luiz. Em seu lugar, assumiu Getúlio Vargas, que detinha o apoio dos chefes militares. Muito se discute acerca das características e das consequências da Revolução de 1930, conforme será explicitado ao longo deste tópico. Apesar de ser tradicionalmente estudada como uma revolução, o conflito não resultou em um abalo das estruturas tradicionais, levantando grande debate na historiografia da época.

Os dados e estatísticas de cunho social, econômico e cultural demonstravam que o *status quo* existente beneficiava tão somente a classe dominante desse período, em razão de uma estrutura política que dava sustentáculo a esta classe. Logo, uma mudança para que vigorasse uma efetiva representação política da sociedade se fazia necessária.

Conforme afirma Cármen Lúcia,

[...] a Revolução de 1930 teve como principal bandeira a moralização do processo eleitoral, corroído como estavam as instituições e o próprio regime político brasileiro pelas práticas encardidas por nódoas indeléveis à República Velha<sup>158</sup>.

De acordo com Nagiba Maluf, discorrendo sobre as consequências da Revolução de 1930, Getúlio Vargas, “Rasgando a Constituição de 1891, matara, conseqüentemente, a autonomia dos estados e a dos municípios.” Razão pela qual a vitória da Revolução de 1930 teria resultado no centralismo típico da ditadura, deturpando os princípios da democracia<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup>ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Justiça Eleitoral e representação democrática. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coords.). *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 386.

<sup>159</sup>MALUF, Nagiba Maria Rizék. *Revolução de 32: o que foi: por que foi*. 2. ed. São Paulo: Global, 2009. p. 25.



Tramando o continuísmo no governo como chefe supremo, impusera a centralização escravizadora da ditadura. Verdadeiro “estelionato cívico”, foi no que se resumiram as conquistas da revolução de 1930.

A situação de desmando que se implantou no país – os abusos da prepotência que, dia a dia, procuravam conter, abafar, amordaçar e destruir os sustentáculos da democracia – tornavam-se cada vez mais impressionantes<sup>160</sup>.

O período imediatamente anterior à Revolução de 1930 ficou conhecido, historicamente, como o regime político do “café com leite”, com as oligarquias de Minas Gerais e de São Paulo revezando-se no poder. Para que tal hegemonia fosse possível, como visto, o processo eleitoral era fraudado de todas as maneiras possíveis, uma vez que se tratava de uma prática bastante comum na sistemática política brasileira da época. Tal regime político, apesar de atender bem aos interesses do governo, em nada agradava às autoridades militares da época, que já se movimentavam no sentido de tentar reverter a situação.

Um grande exemplo do descontentamento da classe militar foi a carta redigida em 1925 pelo general Isidoro Dias Lopes ao deputado Azevedo Lima:

Fantasticamente rico, o Brasil, sob o ponto de vista financeiro, está falido. Não pode pagar os fabulosos juros da sua fabulosa dívida, apesar dos milhões de contos de réis extorquidos ao povo nesses últimos vinte anos. Fantasticamente rico - sob o aspecto econômico -, o Brasil contempla uma oligarquia plutocrática a enriquecer até a quinta geração, enquanto 30 milhões de habitantes, quase em miséria, são cada vez mais explorados<sup>161</sup>.

Ante o cenário de descontentamento, o apoio militar seria fundamental para o sucesso da Revolução de 1930, muito embora, grande parte do grupo que de fato esteve presente na revolução encontrava-se, a rigor, fora do aparelho militar do Estado, uma vez que muitos de seus membros haviam sido afastados das fileiras do Exército. Os apoiadores da Revolução eram em sua maioria os “tenentes” da época, que ficaram conhecidos como o movimento tenentista. Dessa forma, a grande conspiração militar partiu de nomes específicos desse setor, sendo a participação da cúpula do Exército verificada de forma explícita apenas quando o resultado da revolução já era evidente<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup>MALUF, Nagiba Maria Rizék. op. cit., p. 25.

<sup>161</sup>FAUSTO, Boris. *A revolução de 1930: historiografia e história*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997. p. 126.

<sup>162</sup>Id. *Ibid.*, p. 134-135.

Contudo, não obstante o auxílio do poder militar na revolução, o embate dos componentes civis – as oligarquias não vinculadas à economia cafeeira, a classe média e uma presença difusa de massas populares – contra os militares não tardaria a acontecer.

O movimento tenentista foi apenas um reflexo das inquietações da época, tendo papel coadjuvante na revolução. Isso não significa dizer que tal movimento não teve importância para o período histórico, muito pelo contrário, a Revolução de 1930 só foi possível graças a uma somatória de fatores, entre eles o referido movimento<sup>163</sup>, que era uma força importante, por sua experiência militar e por seu prestígio no interior do Exército, dando condições de aproximação entre os políticos mais jovens e os militares rebeldes<sup>164</sup>.

Em termos de conceito, pode-se dizer que o tenentismo caracterizava-se como um:

Movimento político-militar que se desenvolveu durante o período de 1920 a 1935, aproximadamente, sob a liderança dos “tenentes”, nome com que ficaram conhecidos os oficiais revolucionários da época, nem todos verdadeiros tenentes, mas em sua grande maioria oficiais de baixa patente. Constituiu um dos principais agentes históricos responsáveis pelo colapso da Primeira República, ou seja, está inserido no processo de crise da sociedade agroexportadora e do Estado oligárquico no Brasil que culminou com a Revolução de 1930<sup>165</sup>.

O tenentismo não se resume ao conceito a ele historicamente associado, sendo um movimento bem mais complexo. Nesse sentido, ele deve ser “analisado como um fenômeno político que teve uma particularidade tanto em sua atuação enquanto ator no cenário nacional, quanto um grupo que foi constantemente permeado por contradições intrínsecas”. Isso porque dentro do próprio movimento, ao longo dos anos, foram verificadas divergências políticas e ideológicas<sup>166</sup>.

A crise começou a ganhar contornos quando, em 1930, ano em que o governo deveria ser ocupado pela oligarquia mineira, os paulistas apresentaram Júlio Prestes como candidato. Com esse ato, em desacordo ao estabelecido pela

---

<sup>163</sup>SODRÉ, Nelson Werneck. *História militar do Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 315-316.

<sup>164</sup>FAUSTO, Boris. *História do Brasil*, cit., p. 276.

<sup>165</sup>FORJAZ, Maria Cecília Spina. *Tenentismo* [Verbetes]. Fundação Getúlio Vargas-FGV CPDOC. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/TENENTISMO.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2017.

<sup>166</sup>VIVIANI, Fabrícia Carla. *Tenentismo e modernização brasileira*. Disponível em: <<http://www.geocities.ws/politicausp/teoriapol/Modernidade/Viviani.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

política do “café com leite”, um candidato da oposição, Getúlio Vargas, conseguiu maior apoio. No entanto, Júlio Prestes foi quem logrou êxito nas eleições, o que se deveu, também, às várias fraudes já corriqueiras do certame eleitoral. Pelo contexto, é possível dizer que a aliança política entre as oligarquias da época se tornou, a essa altura, insustentável.

Destaque-se que Vargas já delineava seu caminho rumo à presidência e, no governo de Washington Luís, o político gaúcho indicava o seu interesse no desenvolvimento capitalista do país:

Ao assumir a Presidência do Rio Grande do Sul, em 1929, depois de ter sido Ministro da Fazenda de Washington Luís, um de seus primeiros atos foi criar um banco estatal - o do Estado do Rio Grande do Sul -, cujo objetivo declarado era financiar a produção, atuando suplementarmente à iniciativa privada. Nesta época, ao justificar a iniciativa, nela reflete sua perfeita sintonia com o capitalismo moderno, defendendo o crédito como fator primordial para alcançar o desenvolvimento. A partir daí, esta palavra permaneceu para sempre em seus pronunciamentos, evidenciando a mudança das relações entre Estado e economia da República Velha para o período que a sucedeu. Transformou-se em ideologia, o desenvolvimentismo<sup>167</sup>.

Note-se que o cenário não poderia ser pior: a vitória de Júlio Prestes, que causou descontentamento entre os políticos de Minas Gerais e no próprio candidato da oposição, Getúlio Vargas, que concorria pelo Rio Grande do Sul; o assassinato de João Pessoa (vice-presidente), em julho do mesmo ano eleitoral; e a instabilidade econômica da época, agravada pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque no ano anterior, culminaram na fórmula ideal para a ocorrência de uma revolução.

Esse contexto caótico foi o terreno perfeito para que as autoridades militares da época justificassem a necessidade de um golpe militar. Júlio Prestes, apesar de eleito pelo voto popular, nunca chegaria a assumir o cargo. O então presidente, Washington Luiz, foi deposto pelos chefes militares do Exército e da Marinha em 1930. Getúlio Vargas, que estava por trás do golpe, assumiu o poder. Interessante notar como a conjuntura da época era favorável ao golpe. Os estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande Sul foram os precursores da revolução.

---

<sup>167</sup>FONSECA, Pedro Cezar Dutra. A gênese regional da “revolução de 30”. *Revista Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 117, 1999. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/117213>>. Acesso em: 27 set. 2017.

Dessa forma, a Revolução de 1930 marcou o fim do acordo político do “café com leite”, pondo termo ao domínio das oligarquias mineira e paulista. Vargas assumiu provisoriamente o poder em 1930, ano do golpe, exercendo-o até 1934, quando foi eleito presidente pela Assembleia Constituinte para cumprir um mandato até o ano de 1937. Não contente com o golpe de 1930, Getúlio permaneceu no poder até 1945, devido ao forte apoio dos militares.

Pois bem, diante do caótico cenário, cumpre destacar que pela primeira vez na constituição de uma Assembleia Constituinte, de 1933/1934, houve a inclusão do pensamento socialista, conforme salienta José Afonso da Silva: “pela primeira vez nela figuram representantes do pensamento socialista, Acir Medeiros e Vasco de Toledo e Zoroastro Gouveia e Lacerda Werneck, eleitos pelo Partido Socialista de São Paulo”<sup>168</sup>.

Entre os principais assuntos discutidos na Constituinte estavam a ordem econômica e social e o bicameralismo, apesar de este último ter sido afastado, uma vez que, o Poder Legislativo era exclusivo da Câmara dos Deputados, sendo o Senado Federal um órgão de apoio<sup>169</sup>.

A Revolução de 1930, pela sua configuração, pode ser considerada o primeiro movimento armado de âmbito nacional na história brasileira. Os eventos anteriores, apesar de terem a pretensão de atingir o âmbito nacional, não conseguiram se generalizar, veja-se:

Encontram-se exemplos disto tanto no período colonial (Emboabas, Beckman, Inconfidências Mineira e Baiana, Confederação do Equador), como no Império (Cabanagem, Guerra dos Farrapos, Sabinada, Praieira) e na Primeira República (Revolta da Armada, Revolução Federalista)<sup>170</sup>.

Esse quadro mudou com a Revolução de 1930, cujo caráter nacional se apresentou tanto em termos de propostas como de consequências<sup>171</sup>.

A articulação tanto da chapa Vargas-João Pessoa, a Aliança Liberal, como do levante armado para derrubar o governo de Washington Luís, partiu dos estados descontentes - inicialmente Rio Grande do Sul e Paraíba, esta última simbolizando o nordeste - mas logo dividiu Minas Gerais e encontrou adeptos até em São Paulo, no Partido Democrático e nas populações urbanas que, segundo relatos, saudavam entusiasticamente

---

<sup>168</sup>SILVA, José Afonso da. *O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional*, cit., p. 67.

<sup>169</sup>Id., loc. cit.

<sup>170</sup>FONSECA, Pedro Cezar Dutra. op. cit., p. 114.

<sup>171</sup>Id., loc. cit.

os aliancistas quando da campanha eleitoral. Finalmente, o apoio do Exército, instituição marcadamente de caráter nacional, foi fundamental para a vitória da “revolução”, mas os militares pouco participaram do começo das articulações, quando da formação da Aliança Liberal, então sob a liderança de políticos civis<sup>172</sup>.

Contudo, afinal de contas, em que consistiu a Revolução de 1930? Apesar do que se possa depreender do contexto da época, tal revolução não representou o embate entre interesses agrários e industriais, nem mesmo um conflito entre posicionamentos acerca da orientação política que o Brasil deveria adotar a partir de então. A revolução se deu em razão de um conflito dentro da classe dominante à época, com vistas ao controle político do Estado brasileiro<sup>173</sup>.

De acordo com essa linha de raciocínio, a Revolução de 1930 não representou uma ruptura histórica, mas sim, uma continuidade, uma vez que o resultado da insurreição não implicou mudanças significativas na classe dominante, mas tão somente o surgimento de um novo arranjo político, com distribuição do poder entre as elites políticas da época.

Nesse sentido, Newton Bueno considera que resta “estabelecido na historiografia que não havia choque de interesses, mas complementaridade econômica entre o setor agrário e o setor industrial no Brasil”. Todavia, o debate acerca do caráter de ruptura ou continuidade parece infrutífero para a compreensão desse período da história brasileira<sup>174</sup>.

De fato, conforme analisa Fausto,

[a] Revolução de 1930 [...] não foi um movimento que tenha conduzido a burguesia industrial à dominação política. Isso não elimina certas conexões entre o processo de industrialização e o episódio revolucionário.

Isso significa dizer que, apesar de ter colocado fim à política do “café com leite” das duas maiores oligarquias brasileiras da época, a revolução por si só não promoveu a guinada industrial no Brasil<sup>175</sup>.

---

<sup>172</sup>FONSECA, Pedro Cezar Dutra. op. cit., p. 114.

<sup>173</sup>BUENO, Newton Paulo. A Revolução de 1930: uma sugestão de interpretação baseada na nova economia institucional. *Revista Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 444, abr./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v37n2/08.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

<sup>174</sup>Id., loc. cit.

<sup>175</sup>FAUSTO, Boris. *A revolução de 1930: historiografia e história*, cit., p. 69.

Ainda de acordo com Fausto,

Ao se caracterizar a Revolução de 1930 é preciso considerar que as suas linhas mais significativas são dadas pelo fato de não importar em alteração das relações de produção na instância econômica, nem na substituição imediata de uma classe ou fração de classe na instância política. As relações de produção, com base na grande propriedade agrária, não são tocadas; o colapso da hegemonia da burguesia do café não conduz ao poder político outra classe ou fração de classe com exclusividade<sup>176</sup>.

Seja como for, a Revolução de 1930 foi marco de grandes mudanças no cenário político brasileiro, conforme será analisado. Apesar de não ser possível se verificar uma guinada paradigmática, é inegável que tal evento representou uma mudança nos rumos políticos da época porque sinalizou o término da hegemonia burguesa cafeeira. O poder político foi, por assim dizer, redistribuído, a partir da revolução<sup>177</sup>.

Tendo em vista a ausência de grandes rupturas, apesar das mudanças, principalmente no que concerne à criação da Justiça Eleitoral pouco depois, é possível dizer que a Revolução de 1930 “assemelhou-se ao arrombamento de uma porta aberta porquê [...] a ninguém interessava se opor a ela”. Em verdade, a Revolução de 1930 representou o rompimento de um acordo político entre as oligarquias mineira e paulista, sem grande comoção ou oposição<sup>178</sup>. Seu grande mérito foi ter permitido o surgimento de pensamentos que, futuramente, influenciariam de forma contundente os rumos políticos do país. Nesse sentido, a Revolução de 1930 foi fundamental para o desenvolvimento do debate acerca de questões importantes para o país<sup>179</sup>.

De acordo com Fausto,

O Estado que emergiu da Revolução de 1930 manteve o papel fundamental de desorganizador político da classe operária, reprimindo duramente a vanguarda e suas organizações partidárias, ao mesmo tempo que procurava estabelecer com o conjunto da classe um novo tipo de relações. A política de marginalização pura e simples realizada pelas velhas classes dominantes não tinha mais condições de se sustentar. Se na plataforma da Aliança Liberal já se encontravam os traços de um maior interesse pelo chamado problema social, as agitações operárias dos primeiros anos da década de 1930 acabaram por “sensibilizar” o governo em definitivo<sup>180</sup>.

<sup>176</sup>FAUSTO, Boris. *A revolução de 1930: historiografia e história*, cit., p. 116.

<sup>177</sup>BUENO, Newton Paulo. op. cit., p. 445.

<sup>178</sup>Id., loc. cit.

<sup>179</sup>OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria de Castro. *Estado Novo: ideologia e poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 15.

<sup>180</sup>FAUSTO, Boris. *A revolução de 1930: historiografia e história*, cit., p. 140.

Esse é, pois, o contexto fornecido pela Revolução de 1930. Mesmo não tendo gerado mudanças de ordem estrutural na sistemática política do país, os eventos do período tornaram possível o surgimento da Justiça Eleitoral. Esse sim, fato determinante para os rumos políticos do Brasil.

Continua Fausto, ao afirmar que a Revolução de 1930 não significou a tomada direta do poder por esta ou aquela classe social, asseverando que:

Os vitoriosos de 1930, compunham um quadro heterogêneo, tanto do ponto de vista social como político. Eles tinham se unido contra um mesmo adversário, com perspectivas diversas: os velhos oligarcas, representantes típicos da classe dominante de cada região do país, desejavam apenas maior atendimento à sua área e maior soma pessoal de poder, com um mínimo de transformações; os quadros civis mais jovens inclinavam-se a reformular o sistema político e se associaram transitoriamente com os tenentes, formando o grupo dos chamados “tenentes civis”; o movimento tenentista – visto como uma ameaça pelas altas patentes das Forças Armadas – defendia a centralização do poder e a introdução de algumas reformas sociais; o Partido Democrático – porta-voz da classe média tradicional – pretendia o controle do governo do Estado de São Paulo e a efetiva adoção dos princípios do Estado liberal, que aparentemente assegurariam seu predomínio<sup>181</sup>.

O descontentamento dos paulistas para com a Revolução de 1930 ficaria claro mais tarde, em 1932, com a Revolta Paulista. Um dos principais objetivos do movimento era “[...] convencer o Governo Provisório de Getúlio Vargas da necessidade de pôr fim ao caráter discricionário do regime sob o qual vivia o país.” Iniciava-se um conflito pelo constitucionalismo no país<sup>182</sup>. Como preleciona Dalmo de Abreu Dallari:

Aliados, assim, todos os grupos políticos de prestígio no Estado, inclusive o Partido Republicano Paulista e os burgueses dissidentes que haviam promovido a queda desse partido; envolvida a população, através do apelo às suas tradições de altivez e coragem cívica; e atraída, sem dificuldade, a Força Pública do Estado, ocorreu verdadeira explosão político-militar no dia 9 de julho de 1932<sup>183</sup>.

Foram poucos os meses de conflito, mas com grande mobilização popular, em um “verdadeiro esforço de guerra”. Contudo, o fracasso da Revolta Paulista, que ficaria evidente em pouco tempo, pode ser analisado como o resultado da falta

---

<sup>181</sup>FAUSTO, Boris. *História do Brasil*, cit., p. 279.

<sup>182</sup>MOREIRA, Regina da Luz. *Revolução Constitucionalista de 1932*. Fundação Getúlio Vargas-FGV CPDOC. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/Revolucao1932>>. Acesso em: 06 dez. 2017.

<sup>183</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. *O pequeno exército paulista*. São Paulo: Perspectiva, 1977. p. 60.

de apoio. Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que apoiavam o constitucionalismo – tal como São Paulo –, preferiram ficar do lado do governo provisório<sup>184</sup>.

A rendição de São Paulo teve lugar em 1º de outubro de 1932, com a deportação dos líderes do movimento para Portugal. Apesar da derrota militar, São Paulo teve ganhos em termos econômicos, pois o governo provisório decidiu manter a valorização do café, produto do qual São Paulo era o grande produtor, e nomear um interventor civil e paulista para comandar o estado, Armando de Salles Oliveira<sup>185</sup>.

No diapasão de tamanhos movimentos, é certo que a Revolução de 1930 foi o maior deles em termos de mudanças de pensamentos, “buscando fazer cumprir o que seria sua promessa mais premente e comprometida diretamente com o eleitorado, aprovando o que se conheceu como o ‘primeiro código eleitoral do Brasil’”<sup>186</sup>.

O referido código, segundo Boris Fausto, contribuiu significativamente para estabilizar o processo das eleições e, pelo menos, para reduzir as fraudes, graças à criação da Justiça Eleitoral, incumbida de organizar e fiscalizar as eleições e de julgar recursos<sup>187</sup>.

De acordo com Carlos Mário da Silva Velloso, um dos objetivos da Revolução de 1930 foi “a moralização do procedimento eleitoral (na primeira república era normal candidatos serem eleitos e terem sua diplomação negada pelo Poder Legislativo)”. Fruto da revolução, a Justiça Eleitoral brasileira teria se inspirado no Tribunal Eleitoral da Tchecoslováquia que, por sua vez, foi idealizado pelo jurista austríaco Kelsen. A partir de sua criação, o Poder Judiciário passou a ter autonomia para a realização das eleições<sup>188</sup>.

Com relação aos papéis da Justiça Eleitoral, nas palavras de Thales Cerqueira e Camila Cerqueira:

A Constituição de 1934 constitucionalizou a Justiça Eleitoral; a carta de 1937, em plena ditadura, tornou inócua a Justiça Especializada; e a Constituição de 1946 reestruturou novamente a Justiça Eleitoral.

---

<sup>184</sup>MOREIRA, Regina da Luz. *Revolução Constitucionalista de 1932*. Fundação Getúlio Vargas, FGV CPDOC, cit.

<sup>185</sup>Id., loc. cit.

<sup>186</sup>ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. op. cit., p. 386.

<sup>187</sup>FAUSTO, Boris. *História do Brasil*, cit., p. 293.

<sup>188</sup>VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Elementos de direito eleitoral*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 33.



Portanto, a Justiça Eleitoral surge em 1932 para disciplinar as eleições em foro neutro, livre de quem dominava o poder. [...]

Assim, a Justiça Eleitoral tem como missão básica preparar, realizar e apurar as eleições brasileiras, ou seja, são papéis, em linha geral, da Justiça Eleitoral:

1. Organizativo – pré-eleições até as eleições, tendo diversas tarefas, como alistamento, transferências e votação propriamente dita;
2. Controle de propaganda eleitoral;
3. Processo eleitoral, que culmina em sanções administrativas (multas), penais cíveis/eleitorais (inelegibilidades)<sup>189</sup>.

## 2.2 O Código Eleitoral de 1932

A tomada do poder por Getúlio Vargas, juntamente com a Aliança Liberal, marcou o início do governo provisório, apoiado pelos militares, e o fim da República Velha.

A partir dessa fase, novas medidas foram tomadas pelo governo e a reforma eleitoral foi uma das primeiras delas. Para tanto, criou-se uma legislação eleitoral que, pouco depois, daria luz ao primeiro Código Eleitoral do Brasil. Mais do que um esforço do governo de Getúlio Vargas, o Código representou a falência de um sistema político, antes pautado em fraudes das mais diversas naturezas; o objetivo era o de moralizar o processo político<sup>190</sup>.

O Código Eleitoral surgiu em 24 de fevereiro de 1932, com a publicação do Decreto n. 21.076. Foram várias as suas inovações e contribuições ao ordenamento jurídico, conforme será analisado. A maior delas, sem sombra de dúvidas, foi a criação da Justiça Eleitoral, cuja organização e composição permanece com poucas alterações, até os dias atuais. De acordo com Paulo Bezerra Barbosa, de modo geral, a nova sistemática instituiu<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup>CERQUEIRA, Thales Tácio Pontes Luz de Pádua; CERQUEIRA, Camila Medeiros de Albuquerque Pontes Luz de Pádua; INFANTE, Cristiane de O. Parisi. *Tratado de direito eleitoral*. direito material eleitoral: parte I. São Paulo: Premier Máxima, 2008. t. 1, p. 161.

<sup>190</sup>BARBOSA, Paula Bezerra. Avanços na tecnologia desenvolvida pela Justiça Eleitoral no Brasil e seus efeitos na contemporaneidade. *Estudos Eleitorais*, v. 9, n. 3, p. 91-115, set./dez. 2014. Disponível em: <[http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/avancos\\_na\\_tecnologia\\_desenvolvida\\_pela\\_justica\\_eleitoral\\_no\\_brasil\\_e\\_seus\\_efeitos\\_na\\_contemporaneidade.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/avancos_na_tecnologia_desenvolvida_pela_justica_eleitoral_no_brasil_e_seus_efeitos_na_contemporaneidade.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2017.

<sup>191</sup>Id. *Ibid.*, p. 95.

[...] a Justiça Eleitoral, o voto secreto e universal, o voto feminino (implantado gradativamente), a idade eleitoral mínima de 21 anos, o sistema de representação proporcional e já se previa o uso da máquina de votar. Além disso, regulamentou em todo o país as eleições federais, estaduais e municipais, e, pela primeira vez, a legislação eleitoral fez menção aos partidos políticos, apesar de ser admitida candidatura avulsa<sup>192</sup>.

Importante mencionar, nesse ponto, os princípios fundamentais que orientaram a criação do diploma legal em comento:

- a) todo cidadão é membro da soberania da nação. Tem precipuamente o dever de concorrer para a formação, sustentação e defesa da autoridade pública. É eleitor e elegível, nos casos e formas que a lei determina;
- b) a inscrição no Registro Cívico é obrigatória;
- c) as causas que possam fazer perder o direito eleitoral, ou seu exercício, são reduzidas ao mínimo;
- d) o voto é absolutamente secreto;
- e) a representação dos órgãos coletivos de natureza política é automática e integralmente, ou tanto quanto possível, proporcional;
- f) todas as corporações de caráter eletivo, designadas para intervir nas questões do sufrágio, devem ser escolhidas com as garantias dos princípios acima consignados;
- g) toda matéria de qualificação de eleitores, instrução e decisão de contendas eleitorais será sujeita à jurisdição de juízes e tribunais especiais, com as garantias inerentes ao Poder Judiciário<sup>193</sup>.

Em verdade, o texto do Código Eleitoral de 1932 foi produto das inquietações da época, tendo por base as alterações no processo eleitoral realizadas em anos anteriores. As instituições políticas estavam avançando, criando a necessidade de se pensar em maneiras para tornar as eleições mais democráticas. Uma das grandes alterações, nesse sentido, foi a adoção de um sistema proporcional (misto) para as eleições. Para garantir maior moralidade ao processo eleitoral, a apuração passaria a ser realizada pela Justiça Eleitoral, inovação trazida pelo Código<sup>194</sup>.

Se antes o governo eleito tinha o poder de controlar os rumos das eleições, com fraudes de todas as espécies, com o Código Eleitoral esse poder passou às mãos de um órgão especial. Todos os procedimentos do processo eleitoral,

<sup>192</sup>BARBOSA, Paula Bezerra. op. cit., p. 95.

<sup>193</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Código Eleitoral*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/codigo-eleitoral>>. Acesso em: 7 out. 2017.

<sup>194</sup>SILVA, Thiago; SILVA, Estevão. Eleições no Brasil antes da democracia: o Código Eleitoral de 1932 e os pleitos de 1933 e 1934. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 75-106, dez. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782015000400075](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782015000400075)>. Acesso em: 05 out. 2017.

incluindo o alistamento, a apuração e a validação dos eleitores, seriam realizados pela Justiça Eleitoral.

Porém, como era de se esperar, nem mesmo as alterações trazidas pelo Código Eleitoral de 1932, como a criação da Justiça Eleitoral, foram capazes de abolir de vez as fraudes no processo eleitoral. Mas, nos pleitos que se seguiram, observou-se grande vitória da oposição, o que até então era praticamente impossível<sup>195</sup>.

Dentre as inovações do Código Eleitoral de 1932, interessante mencionar que, pela primeira vez, previu-se a possibilidade de utilização de uma máquina de votar.

A fascinação pela máquina expressava tanto algo profundamente entranhado no imaginário do período quanto a constatação de que a mão humana atuava como elemento desestabilizador dos processos de votação. Utilizar um engenho mecânico nos pleitos brasileiros seria uma garantia de eleições legítimas e, simultaneamente, respondia ao literal “culto à máquina” que envolvia a mentalidade do período<sup>196</sup>.

No entanto, tal aparelho somente foi implementado na década de 1990, com o surgimento da urna eletrônica, ainda em uso no processo político brasileiro<sup>197</sup>.

As inovações do referido Código Eleitoral não se restringiram ao campo tecnológico e à criação da Justiça Eleitoral. Seguindo o exemplo de outros países, como a Argentina, que havia delegado o poder sobre o processo eleitoral ao Judiciário Federal, e o Uruguai, que criou uma magistratura especial para cuidar de tais questões, o Código Eleitoral de 1932 criou órgãos federais específicos para cuidar do processo eleitoral<sup>198</sup> e introduziu as funções judicante e administrativa no sistema político brasileiro.

---

<sup>195</sup>SILVA, Thiago; SILVA, Estevão. op. cit., p. 75-106.

<sup>196</sup>A MÁQUINA de votar no Código Eleitoral de 1932. Memorial da Justiça Eleitoral Gaúcha. Porto Alegre, Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: <[http://www.tre-rs.jus.br/arquivos/A\\_maquina\\_de\\_votar\\_no\\_Codigo\\_Eleitoral\\_de\\_1932\\_Programa\\_de\\_09092016.pdf](http://www.tre-rs.jus.br/arquivos/A_maquina_de_votar_no_Codigo_Eleitoral_de_1932_Programa_de_09092016.pdf)>. Acesso em: 7 out. 2017.

<sup>197</sup>PRIMEIRO Código Eleitoral do Brasil completa 81 anos. *Tribunal Superior Eleitoral*, Imprensa, Notícias, Brasília, 22 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Fevereiro/primeiro-codigo-eleitoral-do-brasil-completa-81-anos>>. Acesso em: 6 out. 2017.

<sup>198</sup>CABRAL, João C. da Rocha. *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil: 1932*. (Decreto n. 21.076, de fevereiro de 1932). Edição especial. Organizada a partir da obra fac-similar editada pelo TSE. Brasília-DF: Tribunal Superior Eleitoral, Subsecretaria de Documentação e Informação, 2004. p. 29. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/codigo\\_eleitoral\\_1932.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/codigo_eleitoral_1932.pdf)>. Acesso em: 7 out. 2017.

Pode-se dizer que o modelo adotado no Brasil nessa época foi misto, pois apresentava aspectos diversos dos modelos de outros países. “A simples leitura do capítulo II do projeto dá uma ideia suficiente desta composição que não se confunde com a de outras legislações”, mesmo que conteúdos específicos do texto tenham sido copiados da legislação uruguaia, como foi o caso da organização do registro cívico. Muito embora o modelo adotado no Brasil tenha se inspirado no direito comparado, vale dizer que ele tinha suas próprias particularidades<sup>199</sup>.

O sistema adotado pelo Decreto n. 21.076, apesar de ter se aproveitado da configuração estrutural já existente, criou uma magistratura federal específica para tratar das questões eleitorais, dividida em três instâncias. Surgiam, assim, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os tribunais regionais eleitorais (TRE) e os juízes eleitorais singulares<sup>200,201</sup>. Acerca do processo de divisão do território em varas eleitorais, nos termos do Código Eleitoral de 1932, decidiu o:

Em face do que dispõe o art. 24, do decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (Código Eleitoral), dentro de 15 dias depois de instalados devem os Tribunais Regionais, para o efeito do alistamento, dividir em zonas o território de sua jurisdição e designar as varas eleitorais e os ofícios que ficam incumbidos do serviço de qualificação e de identificação, sendo que, nesta última parte, somente nos municípios, os identificadores serão designados pelos juízes eleitorais, de acordo com o decreto n. 21.485, de 7 de junho último<sup>202</sup>.

Várias dúvidas surgiram no contexto do Código Eleitoral de 1932, uma delas tratava da ocupação do cargo de membro efetivo no TRE e do substituto de membro licenciado do Supremo Tribunal Federal, de forma concomitante. No caso, o TSE definiu não existir nenhuma incompatibilidade, nem de fato, nem de direito. Em acórdão, com relatoria do Ministro Carvalho Mourão, ficou assim definido:

As funções de juiz federal, no Tribunal Regional, como membro efetivo, e no Supremo Tribunal Federal, como substituto de um ministro licenciado, não são entre si incompatíveis, nem de fato, nem de direito. O que deve ser entendido por falta ou impedimento. • Interpretação do art. 21, § 2º, n.

---

<sup>199</sup>CABRAL, João C. da Rocha. op. cit., p. 29.

<sup>200</sup>Id., loc. cit.

<sup>201</sup>“Art. 5º. É instituída a Justiça Eleitoral, com funções contenciosas e administrativas. Parágrafo único. São órgãos da Justiça Eleitoral: 1º) um Tribunal Superior, na Capital da República; 2º) um Tribunal Regional, na Capital de cada Estado, no Distrito Federal, e na sede do Governo do Território do Acre; 3º) juízes eleitorais nas comarcas, distritos ou termos judiciários (sic).”

<sup>202</sup>BOLETIM Eleitoral, Rio de Janeiro, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 1, n. 5, ago. 1932. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/854>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

II, letra a), do Código Eleitoral, e do art. 15 do decreto n. 19.656, de 3 de fevereiro de 1931<sup>203</sup>.

Cumprido destacar que, em 1932, ano chave para a história da Justiça Eleitoral, o TSE já exercia sua função consultiva, oferecendo pronunciamentos de caráter não vinculante. Respondendo aos questionamentos da Associação Comercial do Rio de Janeiro, os magistrados entenderam que a qualificação eleitoral de ofício não se aplicava aos diretores de sociedade anônima registrados na Junta Comercial. Eis o acórdão:

NATUREZA DO PROCESSO - Consulta da Associação Comercial do Rio de Janeiro sobre se os diretores das sociedades anônimas devem ser qualificados *ex-officio*.

RELATOR - O Sr. Dr. Prudente de Moraes Filho.

Acórdão

O dispositivo do art. 3, letra, d, I do Código Eleitoral não abrange os diretores das sociedades anônimas registradas na Junta Comercial. O Código, nesse dispositivo, só mandou qualificar "*ex-officio*" os comerciantes de firma registrada e os sócios de firma comercial registrada. Não obstante a completa semelhança, senão mesmo perfeita equivalência, entre o sócio solidário de uma firma e o diretor de uma sociedade anônima, este não se confunde com aquele até ao ponto de se dever sempre aplicar a ambos o que a lei dispõe somente em relação a um, sobretudo não se tratando de lei de caráter comercial<sup>204</sup>.

Patente era a omissão do Código Eleitoral de 1932 quanto à data de abertura do alistamento eleitoral, o que gerou um grande número de consultas ao TSE. Dois acórdãos do mês de agosto desse ano exemplificam a dificuldade enfrentada pelos tribunais regionais eleitorais para compreender a quem caberia estabelecer a data de abertura do alistamento.

De se notar ainda a timidez da Justiça Eleitoral em 1933, sendo incompetente para dispor acerca de várias matérias eleitorais, como foi o caso da prorrogação de prazo para o alistamento *ex-officio*:

Natureza do processo — Distrito Federal — Requerimento da Ação Nacional Trabalhista, solicitando prorrogação do prazo para remessa das listas de qualificação "*ex-officio*".

Juiz relator — O Sr. Dr. Prudente de Moraes Filho.

<sup>203</sup>BOLETIM Eleitoral, Rio de Janeiro, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 1, n. 4, ago. 1932. p. 14. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/853>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

<sup>204</sup>BOLETIM Eleitoral, Rio de Janeiro, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 1, n. 6, 10 ago. 1932. p. 8. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/850>>. Acesso em: 03 jan. 2018.

Falta competência ao Tribunal para conceder a prorrogação do prazo legal para a qualificação “*ex-officio*”.

#### ACÓRDÃO

Vistos e examinados estes autos de requerimento, autuado sob n. 209, em que a Ação Nacional Trabalhista solicita prorrogação do prazo marcado pelo decreto n. 22.168, de 5 de dezembro de 1932, para a qualificação “*ex-officio*”, e,

Atendendo a que falta competência a este Tribunal para concedê-la, já tendo sido feita semelhante prorrogação pelo decreto n. 22.249, de 23 de dezembro último, publicado no Diário Oficial de 27 do mesmo mês:

RESOLVE o mesmo Tribunal, em sessão, indeferir o requerimento.

Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, em 3 de janeiro de 1933. — Hermenegildo de Barros, presidente. — Prudente de Moraes Filho, relator. (Decisão unânime.)<sup>205</sup>

Interessante notar que, no mesmo *Boletim Eleitoral*, o TSE ofereceu duas respostas, bastante similares, mas com uma diferença fundamental. Em uma, indicou que cabe ao governador fixar a data, especificando ainda o caminho adequado: via decreto.

NATUREZA DO PROCESSO - Consulta do Tribunal Regional no Estado de Alagoas sobre o início do alistamento. Juiz RELATOR - O Sr. Dr. Affonso Celso.

#### Acórdão

Somente o governo poderá fixar, por meio de decreto, a data de abertura do alistamento, visto ser esse um ponto omissos no Código Eleitoral. O plano de que trata o artigo 24 do mesmo Código está sujeito a aprovação do Tribunal Superior, mesmo não havendo interposição do recurso facultado no art. 105<sup>206</sup>.

Enquanto, na outra resposta, deixou a data em aberto, sugerindo ser dever do governo provisório estabelecer critério para a abertura do alistamento eleitoral em cada região. Nesse sentido:

NATUREZA DO PROCESSO - Consulta do Tribunal Regional de Justiça Eleitoral no Estado do Rio de Janeiro, indagando se deve começar a contar o prazo de 15 dias, a que se refere o art. 37, § 1º, do Código Eleitoral, para a apresentação das listas dos cidadãos qualificáveis *ex-officio*.

Juiz RELATOR — O Sr. Desembargador, José Linhares.

#### Acórdão

O Código Eleitoral é omissos quanto à data certa para o início do alistamento eleitoral e dele não se depreende para ser a mesma indicada,

<sup>205</sup>BOLETIM Eleitoral, Rio de Janeiro, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 2, n. 13, 24 jan. 1933, p. 16.

<sup>206</sup>BOLETIM Eleitoral, Rio de Janeiro, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 1, n. 6, 10 ago. 1932, cit., p. 8.

de modo que se torna preciso sugerir ao Governo Provisório um critério pelo qual se possa marcar a data em que deve ser iniciado em cada região eleitoral o respectivo alistamento<sup>207</sup>.

Logo no ano seguinte ao da publicação do Código Eleitoral, em 1933, o TSE exerceria os seus poderes de forma notável, anulando e remarcando as eleições para Constituinte nos estados de Santa Catarina e Mato Grosso.

Foram três os partidos que concorreram na primeira eleição no Estado de Mato Grosso, entre eles o Partido Constitucionalista de Mato Grosso. No entanto, este foi impedido de participar do pleito dias antes da data marcada, por força de decisão do Partido Provisório, que cassou os direitos políticos dos candidatos. Insatisfeito, o Partido Constitucionalista de Mato Grosso acionou o TSE, por meio de seu delegado Gabriel Martiniano de Araújo<sup>208</sup>. “Na qualidade de delegado do Partido Constitucionalista de Mato Grosso, Gabriel Martiniano de Araújo interpôs recurso junto ao Tribunal Superior Eleitoral contra a expedição dos diplomas dos proclamados eleitos.”

Ao analisar o recurso, o TSE decidiu pelo seu provimento, sob o argumento de que o princípio da representação das minorias não fora observado, anulando as eleições e marcando nova data para o pleito<sup>209</sup>.

No ano anterior, a corte já havia mostrado a sua força dentro da sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, ao enfrentar de frente o posicionamento do governo, representado pelo então ministro da Justiça, acerca da data para o alistamento eleitoral. Isto porque o TSE havia fixado data única em todo o território, decisão que não agradou ao governo.

Na ata da terceira sessão ordinária do dia 11 de junho de 1932, nota-se que o Tribunal, na figura de Prudente de Moraes Filho, “estranha que o Governo, o qual

---

<sup>207</sup>BOLETIM Eleitoral, Rio de Janeiro, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 1, n. 6, 10 ago. 1932, cit., p. 8.

<sup>208</sup>80 ANOS de história: TSE anula eleição geral realizada em MT. *Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso*, Imprensa, Notícias, 08 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.tre-mt.jus.br/imprensa/noticias-tre-mt/2012/Novembro/80-anos-de-historia-tse-anula-eleicao-geral-realizada-em-mt>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

<sup>209</sup>Id., loc. cit.

deveria ser o primeiro a prestigiar a ação do Tribunal que ele criou, seja o primeiro a discutir as suas decisões e a procurar dar-lhe lições”<sup>210</sup>.

Deixando evidente a autoridade do TSE no que tange à última palavra em termos de interpretação da lei eleitoral, o ministro Prudente de Moraes Filho frisou a defesa dos interesses coletivos, sem privilegiar a vontade do Tribunal ou a de seus membros. Considerou as interpretações do governo equivocadas e uma violação à autoridade do TSE. Ainda de acordo com ele, a escolha de uma data única para o alistamento foi pensada para dar a todos os brasileiros oportunidades iguais de “adquirir o direito de voto”<sup>211</sup>.

Feito esse breve parêntese acerca do início da atuação do TSE, pertinente voltar à análise da distinção entre as esferas judicante e administrativa. O Código de 1932 estabeleceu órgãos específicos para cuidar de cada uma delas. Nesse sentido,

1º, para o processo eleitoral, essencialmente político, sem deixar de envolver direitos individuais garantidos pela Constituição, haverá uma especial magistratura, tanto quanto possível independente do arbítrio do governo, ainda mesmo em relação aos seus órgãos auxiliares, de caráter administrativo;

2º, sendo a função judicante, mesmo em matéria eleitoral, distinta da técnica e administrativa, haverá tribunais e juízes especiais para exercerem a primeira, e repartições e funcionários públicos também especiais para o desempenho das segundas<sup>212</sup>.

Os TRE ficaram incumbidos de tratar do processo eleitoral, cumprindo e fazendo cumprir as decisões do Tribunal Superior. Dentre as várias atribuições dos TRE constava julgar recursos interpostos contra decisões proferidas por juízes eleitorais, dividir em zonas eleitorais o território, processar e julgar os crimes eleitorais e conceder *habeas corpus* em matéria eleitoral<sup>213</sup>.

O sistema de votação instituído pelo Código Eleitoral de 1932, por sua vez, era bastante complexo. De acordo com o art. 58, § 2, do diploma legal, a votação

---

<sup>210</sup>BOLETIM Eleitoral, Rio de Janeiro, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 1, n. 2, 27 jul. 1932. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/851/1932\\_boletim\\_eleitoral\\_a1\\_n2?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/851/1932_boletim_eleitoral_a1_n2?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 06 dez. 2017.

<sup>211</sup>Id., loc. cit.

<sup>212</sup>CABRAL, João C. da Rocha. Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil: 1932. (Decreto n. 21.076, de fevereiro de 1932), cit., p. 29.

<sup>213</sup>Id. Ibid., p. 70.



seria realizada em dois turnos simultâneos, na mesma cédula. As cédulas, que poderiam ser impressas ou datilografadas, continham os nomes dos candidatos e eram distribuídas aos eleitores pelos partidos ou pelos candidatos<sup>214</sup>.

Era permitido listar nomes em qualquer quantidade, até o limite de “cadeiras do estado na Câmara dos Deputados mais um”. Se o número de representantes de um estado fosse quatro, por exemplo, era facultado ao eleitor apresentar até cinco nomes. A apuração era realizada em duas etapas, sendo a primeira denominada primeiro turno, com distribuição das cadeiras de acordo com o quociente eleitoral.

Na segunda etapa, as cadeiras não preenchidas eram distribuídas com base no sistema majoritário, ou seja, para os nomes que obtivessem a maior quantidade de votos<sup>215</sup>. Conforme analisa Jairo Nicolau,

O sistema eleitoral inventado por Assis Brasil e adotado no Código de 1932 revelou-se excessivamente complexo. Diversos tópicos geraram controvérsias, particularmente no tocante às regras para o cálculo do quociente eleitoral, à forma de apurar os votos dos candidatos avulsos e à diferença entre o primeiro e o segundo turno. Em muitos estados o processo de apuração foi lento, o que atrasou demasiadamente a proclamação final dos resultados<sup>216</sup>.

A notável complexidade da sistemática eleitoral instituída em 1932, “[...] sem sombra de dúvidas o mais ininteligível da história política brasileira”<sup>217</sup>, foi uma das principais razões para a aprovação de um novo código, pelo Congresso Nacional, em 1935, conforme será analisado.

Diversos pontos do Código de 1932 geraram controvérsias e discussões, em especial as partes que dispunham sobre as regras do cálculo do quociente eleitoral, a forma de apuração dos votos com relação aos candidatos sem partido (avulsos) e a diferença existente entre o primeiro e o segundo turno. Tais controvérsias provocaram lentidão no processo de apuração das eleições em vários estados, com demora excessiva para a divulgação dos resultados<sup>218</sup>.

---

<sup>214</sup>RICCI, Paolo; SILVA, Glauco Peres da. O Código Eleitoral de 1932 e a invenção da proporcional. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/codigo-eleitoral-1932-e-invencao-proporcional-965.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2017.

<sup>215</sup>NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*, cit., p. 82.

<sup>216</sup>Id. Ibid., p. 85.

<sup>217</sup>Id. Ibid., p. 84.

<sup>218</sup>Id. Ibid., p. 85.

Esse sistema, invenção de Assis Brasil, apesar de sua visível complexidade, foi bastante elogiado à época, conforme comenta Rocha Cabral, que complementa, explicando o modelo<sup>219</sup>:

Chama-se de dois turnos simultâneos o processo Assis Brasil porque, na mesma cédula, reúne as vantagens da votação uninominal e, em lista, da apuração por quociente, no primeiro caso, ou turno, e por maioria relativa, no segundo. Este corresponde ao direito da maioria governar, em relativa paz, dispondo de bastante vozes, no parlamento; aquele, ao das minorias, direito sacrossanto, de fiscalização do governo e colaboração nos atos legislativos<sup>220</sup>.

Ainda acerca das inovações introduzidas pelo Código Eleitoral de 1932, importante mencionar que, pela primeira vez, a legislação estabeleceu possibilidades de sanções para eleitores que não fossem alistados. Para desempenhar algum emprego público, o cidadão deveria apresentar o título de eleitor. Tal exigência também se aplicava para o exercício de profissões exclusivas a pessoas de nacionalidade brasileira. O título passou a valer, também, como identidade para todos os casos previstos em lei. Contudo, as mulheres e os cidadãos maiores de 60 anos não foram atingidos pelas exigências, sendo o alistamento facultativo para os dois grupos<sup>221</sup>.

O papel da Justiça Eleitoral, inovação do Código de 1932, só foi reconhecido formalmente pela Constituição de 1934. Nos dizeres de Cármen Lúcia,

[...] esse Código antecipava-se às inovações do sistema constitucional que consolidaria o novo modelo jurídico a ser desenhado no Brasil.

Mais que isso, ciente de que a organização judicial era imprescindível para que se fizesse cumprir a legislação sobre a matéria, atribuiu-se o alistamento, a apuração dos votos e o reconhecimento e a proclamação dos eleitos a uma organização judicial antes inexistente e que se estruturou sob o título de Justiça Eleitoral<sup>222</sup>.

Note-se que, apesar dos avanços do sistema eleitoral, os analfabetos continuaram excluídos do jogo político. Nas palavras de João Cabral<sup>223</sup>,

---

<sup>219</sup>NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*, cit., p. 85.

<sup>220</sup>CABRAL, João C. da Rocha. op. cit., p. 126.

<sup>221</sup>NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*, cit., p. 76.

<sup>222</sup>ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Justiça Eleitoral e representação democrática*, cit., p. 386.

<sup>223</sup>Id., loc. cit.

São óbvios os motivos pelos quais devemos manter a exclusão dos analfabetos, do exercício do voto. Eles não poderão expressá-lo como quer a ciência e a técnica eleitorais. Admiti-los seria quebrar os princípios fundamentais do sigilo e, portanto, a liberdade do voto<sup>224</sup>.

Ainda no tocante ao no Código Eleitoral de 1932, tal como ocorria na sistemática anterior, o alistamento permaneceu de iniciativa do eleitor, com a diferença de que também era possível o alistamento de ofício. “Chefes das repartições públicas (civis ou militares), diretores de escola, presidentes da Ordem dos Advogados e chefes das seções onde se registravam diplomas e firmas sociais” ficavam obrigados a apresentar ao juiz eleitoral, nos 15 dias subsequentes à abertura do alistamento, a relação de todos os cidadãos qualificáveis como eleitores.

Dessa forma, militares, professores, magistrados, comerciantes com firma registrada, profissionais com diploma científico e reservistas podiam ser registrados<sup>225</sup>.

Apesar de haver indicação no título do capítulo II do Código Eleitoral de 1932 de que haveria a possibilidade da “representação proporcional”, em verdade, o modelo adotado pode ser classificado, mais precisamente, como misto, uma vez que possuía aspectos proporcionais, como a distribuição de cadeiras em razão da votação obtida por partidos, e também aspectos majoritários. O território, agora considerado circunscrição eleitoral, passou a substituir os distritos eleitorais criados na Primeira República. O caráter proporcional do Código de 1932 é latente quando observada a criação de uma quantidade de votos (quociente eleitoral) “que cada lista de candidatos deveria ultrapassar para garantir uma cadeira”<sup>226</sup>.

Outra inovação na legislação eleitoral brasileira tratava da exigência de registro prévio dos candidatos:

Os partidos, alianças de partidos ou grupos de cem eleitores deviam registrar a lista de seus candidatos (que deveria receber uma legenda) no Tribunal Regional Eleitoral (TRE) até cinco dias antes do pleito. Um candidato registrado que não constasse de nenhuma das listas era considerado avulso. Nas eleições de maio de 1933, 104 listas de candidatos foram registradas (uma média de quatro listas por unidade da Federação)<sup>227</sup>.

---

<sup>224</sup>CABRAL, João C. da Rocha. op. cit., p. 19.

<sup>225</sup>NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*, cit., p. 77.

<sup>226</sup>Id. Ibid., p. 81.

<sup>227</sup>Id. Ibid., p. 84.

Um das maiores mudanças introduzidas pelo Código Eleitoral de 1932 foi a representação corporativa, uma vez que parte dos deputados era eleita com base no sistema eleitoral misto (proporcional e majoritário) e outra parte era proveniente dos sindicatos e associações profissionais legalmente reconhecidos. Em relação a essa inovação, cumpre destacar que “o tema não havia sido discutido durante os trabalhos da comissão nem fazia parte da versão aprovada por seus membros”<sup>228</sup>.

Na Constituição de 1934, foi mantido o modelo misto de escolha dos representantes. “A Câmara dos Deputados seria composta por deputados eleitos pelo sistema proporcional e por representantes profissionais eleitos por sindicatos e associações.” Agora, esses últimos tinham que ser representativos de alguns seguimentos: indústria, lavoura e pecuária, comércio e transporte, serviço público e profissões liberais<sup>229</sup>.

Com relação à escolha dos representantes profissionais, seja das associações representativas de classe, seja dos sindicatos, valia o sistema indireto. Os próprios associados desses órgãos, inicialmente, escolhiam seus delegados por meio de escrutínio secreto. Estes se reuniam na capital federal para a escolha dos representantes que participariam da Constituinte<sup>230</sup>.

Outro ponto de destaque na Constituição de 1934 diz respeito a algumas decisões da Justiça Eleitoral, que começou a tratar de conceitos pertinentes a todo o direito, ou seja, conceitos basilares do direito que tinham influência direta em matéria eleitoral, como é o caso da cidadania. Nesse sentido:

Processo n. 419

Natureza do processo — Consulta da Secretaria — Sobre a interpretação do art. 59, n. 2 do Código Eleitoral (condições de cidadania, para ser elegível).

Juiz relator — O Sr. Dr. José de Miranda Valverde.

Sempre, pela nossa legislação constitucional e ordinária a palavra “cidadania” foi tida como equivalente à nacionalidade, e, assim, também se entende na doutrina.

O art. 59, n. 2, do Código Eleitoral, quando estabelece, entre as condições de elegibilidade, o candidato “ter mais de quatro anos de cidadania” somente se refere a “cidadania adquirida ou naturalização”, não à cidadania natural, decorrente do nascimento.

---

<sup>228</sup>NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*, cit., p. 85.

<sup>229</sup>Id., loc. cit.

<sup>230</sup>Id. Ibid., p. 86.

Resolve-se, por isso, responder à consulta declarando que pode um eleitor menor de 25 anos, ser considerado elegível para a Assembleia Nacional Constituinte<sup>231</sup>.

No tocante ao processo de votação, destaque-se que este sofreu alterações em razão do advento do Código Eleitoral de 1932. Sobre o procedimento para a votação, restou estabelecido um local específico e particular para a votação, denominado na legislação de “gabinete indevassável”.

O eleitor, após ter a sua identidade checada, se dirigia a esse gabinete de posse de um envelope oficial. A porta ou cortina desse espaço era fechada tão logo o eleitor ali adentrasse. Dentro do gabinete, o eleitor tinha um minuto para depositar a cédula dentro do envelope. Ao sair, o eleitor devia exhibir o envelope aos fiscais e mesários, para provar que se tratava do mesmo que havia recebido antes de entrar, e então depositá-lo na urna<sup>232</sup>.

Quanto aos efeitos práticos da instituição do primeiro Código Eleitoral, nota-se que, tal como ocorria na Primeira República, os partidos do governo continuaram vencendo mais facilmente nos pleitos que se seguiram ao ano de 1932. Contudo, a oposição começou a conquistar espaço, o que demonstra o aumento da competição no processo eleitoral e um tímido cumprimento do objetivo da referida codificação

O Gráfico 1 apresenta o aumento da competição, que representou um crescimento, ainda que modesto, da oposição brasileira nos resultados eleitorais entre os anos de 1933 e 1934<sup>233</sup>.

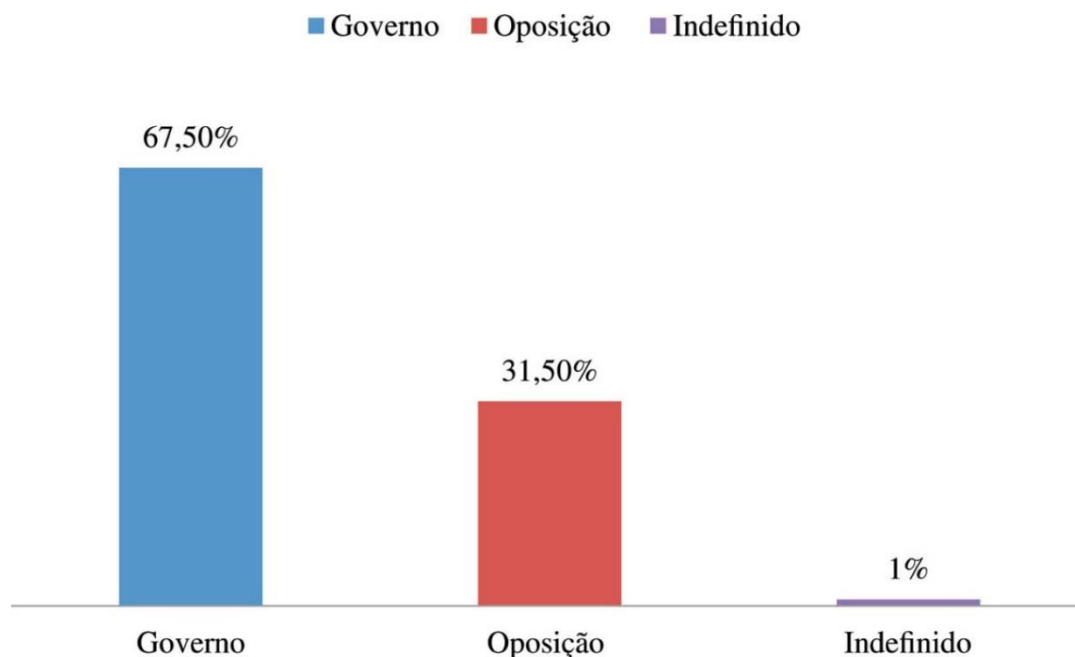
---

<sup>231</sup>BOLETIM Eleitoral, Rio de Janeiro, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 3, n. 2, 6 jan. 1934. p. 7.

<sup>232</sup>NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*, cit., p. 86-87.

<sup>233</sup>SILVA, Thiago; SILVA, Estevão. *Eleições no Brasil antes da democracia: o Código Eleitoral de 1932 e os pleitos de 1933 e 1934*, cit., p. 95.

**Gráfico 1 - Resultados eleitorais dos pleitos de 1933 e 1934  
(médias percentuais)**



Fonte: SILVA, Thiago; SILVA, Estevão. *Eleições no Brasil antes da democracia: o Código Eleitoral de 1932 e os pleitos de 1933 e 1934*, cit., p. 95.

É inegável que o Código Eleitoral de 1932, por ter como objetivo principal a organização e modernização do processo eleitoral brasileiro, foi um marco na história do Brasil, conferindo, pela primeira vez, a possibilidade de as mulheres participarem da escolha dos governantes brasileiros. Referida inovação foi devidamente registrada no art. 2º do diploma legal, onde ficou assentado: “É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código.” Veja-se que ao utilizar a expressão “sem distinção de sexo” o legislador ampliou o eleitorado brasileiro para que, a partir de então, homens e mulheres maiores de 21 anos pudessem escolher seus representantes.

Apesar da inovação, o direito feminino ao voto era facultativo, como acontecia aos homens com idade igual ou inferior a 60 anos. É o que depreende do disposto no art. 121, do Código Eleitoral de 1932: “Os homens maiores de sessenta anos e as mulheres em qualquer idade podem isentar-se de qualquer obrigação ou serviço de natureza eleitoral.”

Note-se que a mudança foi gradativa; mesmo com a possibilidade do voto feminino ainda foi (e é) necessário muita luta para que a mulher tivesse voz ativa

na tomada de decisões da nação, seja como eleitora, seja como candidata a algum cargo do governo.

Apenas a título de conhecimento, convém destacar que a Constituição Imperial de 1824 não estendia os direitos políticos à mulher. E de igual modo a Carta de 1891 não recepcionou tal direito, embora também não o tivesse proibido, como assevera José Virgílio de Sousa:

A Carta Constitucional de 1824 não proibiu o voto feminino assim como asseverado anteriormente não proibiu o voto dos analfabetos, explicitamente os requisitos eram os de renda, ofício e idade. A segunda Constituição brasileira de 1891 não o fez, mas também não o assegurou explicitamente. Só com o advento do Código Eleitoral de 1932, desta feita sem reservas. Essa situação de exclusão não era atribuída apenas ao Brasil, note-se que o mundo negava às mulheres o direito de votar e serem votadas. Às mulheres, foi negado o maior e mais legítimo instrumento de democracia ao longo da história da humanidade, situação que só veio mudar na virada do século XIX para XX<sup>234</sup>.

O Código Eleitoral de 1932 foi um importante marco da conquista dos direitos políticos pelas mulheres, um movimento que já vinha mostrando sinais significativos de crescimento. Nesse sentido, em uma sessão realizada para discutir uma emenda ao projeto de Constituição, em 27 de janeiro de 1891, arguiu o deputado Pedro Américo:

A maioria do Congresso Constituinte, apesar da brilhante e vigorosa dialética exibida em prol da mulher-votante, não quis a responsabilidade de arrastar para o turbilhão das paixões políticas a parte serena e angélica do gênero humano<sup>235</sup>.

Em 1919, o Senador paraense Justo Chermont apresentou o Projeto de Lei n. 102, que previa a participação da mulher maior de 21 anos nos processos de alistamento e de eleição. O projeto passou por todos os trâmites, todavia, não foi convertido em lei<sup>236</sup>.

---

<sup>234</sup>SOUSA, José Virgílio Dias de. *Aspectos gerais sobre a história do voto no Brasil*. UgoPoci, Goiânia, 2010. Disponível em: <[http://www.ugopoci.com.br/UserFiles/File/art\\_voto.pdf](http://www.ugopoci.com.br/UserFiles/File/art_voto.pdf)>. Acesso em: 05 nov. 2017.

<sup>235</sup>A HISTÓRIA da luta pelo direito de voto das mulheres... Discurso pronunciado pelo Dep. Lincoln Portela (PSL-MG, na Sessão de / /02). *Portal Brasil*, Seção Governo, 18 nov. 2009. Disponível em: <[www.camara.gov.br/sileg/integras/50093.doc](http://www.camara.gov.br/sileg/integras/50093.doc)>. Acesso em: 9 nov. 2017.

<sup>236</sup>80 ANOS do voto feminino. *Agência Câmara Notícias*, Brasília, 24 fev. 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/409785-80-ANOS-DO-VOTO-FEMININO.html>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

Antes mesmo da proclamação dos direitos políticos da mulher, dois importantes eventos femininos aconteceram: o alistamento eleitoral de Celina Guimarães Vianna, de Mossoró (RN), que aconteceu em 25 de novembro de 1927, e a escolha de Alzira Soriano de Souza como prefeita de Lajes (RN), em 1929<sup>237</sup>. Conforme informações obtidas no sítio do TSE:

O Estado do Rio Grande do Norte, aproveitando-se da autonomia legislativa sobre matéria eleitoral conferida aos entes estaduais pelo sistema federativo de então, tornou-se pioneiro ao assegurar, pelo respectivo ordenamento jurídico, em 1926, o direito de votar e ser votado a todos os cidadãos “sem distinção de sexos”<sup>238</sup>.

Os direitos políticos conferidos à mulher no Código Eleitoral de 1932 foram recepcionados pela Constituição de 1934, pela qual o voto feminino passou a ser ato obrigatório, todavia, somente para as mulheres que possuíam função pública remunerada. Antes disso, em 3 de maio de 1933, foi eleita a primeira deputada federal do país, representante do Estado de São Paulo, Carlota Pereira de Queiroz. Seguem suas primeiras palavras como parlamentar:

Além de representante feminina, única nesta Assembléa, sou, como todos os que aqui se encontram, uma brasileira, integrada nos destinos do seu paiz e identificada para sempre com os seus problemas [...]. Num momento como este, em que se trata de refazer o arcabouço das nossas leis, era justo, portanto, que a mulher também fosse chamada a colaborar (sic)<sup>239</sup>.

Contudo, o movimento pelo sufrágio feminino sofreria um grande golpe nos anos de 1937 e 1945, quando os direitos políticos das mulheres foram suspensos pela ditadura imposta pelo governo Getúlio Vargas.

Superada essa fase, em 1946, uma nova constituição foi estabelecida, já com a devida previsão ao direito feminino do voto, trazendo como inovação a extensão desse direito a todas as mulheres, independentemente de sua classe social<sup>240</sup>.

---

<sup>237</sup>80 ANOS do voto feminino, cit.

<sup>238</sup>JUSTIÇA eleitoral do Brasil, 80 anos – O voto feminino no Brasil. Brasília-DF, Tribunal Superior Eleitoral, [200-]. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tre-sp-o-voto-feminino-pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

<sup>239</sup>QUEIROZ, Carlota *apud* ORIÁ, Ricardo. Mulher e cidadania: a conquista do voto feminino no Brasil. *Cadernos ASLEGIS*, n. 38, p. 35, set./nov. 2009.

<sup>240</sup>80 ANOS do voto feminino. *Agência Câmara Notícias*, Brasília, 24 fev. 2012, cit.



## 2.3 Suspensão da Justiça Eleitoral

O Código Eleitoral de 1932 representou um avanço inegável na sistemática política do Brasil, introduzindo novos institutos que contribuíram para a moralização do jogo eleitoral. Apesar disso, referida codificação foi duramente criticada, inclusive pela própria magistratura eleitoral, o que culminou em alterações no diploma legal, que deram origem à Lei n. 48, de 4 de maio de 1935. No mesmo ano, a Justiça Eleitoral foi suspensa em razão da Lei de Segurança Nacional, oportunidade na qual foram promovidas as seguintes alterações no Código Eleitoral<sup>241</sup>.

[...] redução da idade mínima para votar de 21 para 18 anos; obrigatoriedade de voto das mulheres que exerciam função pública remunerada e a limitação à candidatura avulsa: só podia se candidatar sem partido político quem registrasse sua candidatura mediante requerimento de um número mínimo de eleitores<sup>242</sup>.

Destaque-se que toda a evolução do processo eleitoral sofreu um terrível golpe, uma vez que o Código Eleitoral de 1935, que vigorou até o golpe de 1937, não chegou a ser aplicado. Isso porque a Constituição polaca, como ficou conhecido o texto redigido por Francisco Campos, outorgada por Getúlio Vargas, suspendeu as eleições livres, fechando o Congresso Nacional, extinguindo a Justiça Eleitoral e abolindo os partidos políticos existentes à época. Restou estabelecido na referida Constituição que as eleições para presidente da República seriam indiretas e o mandato de seis anos<sup>243</sup>.

Em 10 de novembro de 1937, sustentado por setores sociais conservadores, Getúlio Vargas anuncia, pelo rádio, a Nova Ordem do país. Outorgada nesse mesmo dia, a polaca, como ficou conhecida a Constituição de 1937, extinguiu a Justiça Eleitoral, aboliu os partidos políticos existentes, suspendeu as eleições livres e estabeleceu eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos. Durante o período de 1937 a 1945, conhecido como Estado Novo, não houve eleições no Brasil. As casas legislativas foram dissolvidas e a ditadura governou com interventores nos estados<sup>244</sup>.

<sup>241</sup>VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Pré-história e história da Justiça Eleitoral. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, ANPUH, 26., 2011, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2011. Disponível em: <[http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1297170363\\_ARQUIVO\\_prehistoriaehistoraje.pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1297170363_ARQUIVO_prehistoriaehistoraje.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2017.

<sup>242</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*, cit., p. 38.

<sup>243</sup>VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Pré-história e história da Justiça Eleitoral, cit.

<sup>244</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*, cit., p. 39.

Em verdade, não houve eleição no Brasil durante 10 anos consecutivos, no intervalo de 1935 a 1945. Vale dizer que se tratou de um período no qual o desenvolvimento da cidadania brasileira ficou praticamente estagnado. A suspensão dos partidos políticos teve por base o fundamento de que a proliferação destes só servia para dar aparência de legitimidade ao sistema eleitoral existente. De fato, os partidos existentes eram todos efêmeros, excetuando-se dois de abrangência nacional, o Partido Comunista do Brasil (PCB) e a Ação Integralista Brasileira (AIB)<sup>245</sup>.

Nesse sentido, Marcus Vinicius Furtado Coelho, analisando esse período, leciona que:

Com a extinção da Justiça Eleitoral, no Estado Novo não teve eleições, apesar de o Presidente Getúlio Vargas ter prometido convocar um plebiscito para a aprovação de seu mandato, mas o mesmo nunca aconteceu. Sem a atuação desta justiça, configurou-se um completo regime ditatorial<sup>246</sup>.

No tocante à Constituição de 1937, redigida por Francisco Campos, imperioso ressaltar que ela possuía viés autoritário, centralizador e fascista, tendo sido inspirado em ideias e ideais de ditadores, como o polonês Józef Pilsudski, e nas leis do regime instituído por Mussolini, na Itália.

Referida Carta Magna acolheu o positivismo, além de prever eleições indiretas para presidente da República e a realização de um plebiscito para ratificar as eleições, instituto nunca aplicado, no entanto<sup>247</sup>.

Cumprе mencionar que o texto da Constituição de 1934 sofreu influência do que viria a ser o regime fascista, o que também afetou o regime da Era Vargas. Mas, essa não foi a única fonte para a redação da Constituição de 1937, é possível notar a presença de elementos que remetem à Constituição Austríaca de 1920, à Constituição Mexicana de 1917, à Constituição Alemã de 1919 e ao texto da Constituição Soviética de 1918<sup>248</sup>. Muito disso se deve ao contexto histórico em que foi concebida a Constituição:

---

<sup>245</sup>VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Pré-história e história da Justiça Eleitoral, cit.

<sup>246</sup>COELHO, Marcus Vinicius Furtado. *Direito eleitoral e processo eleitoral: direito penal eleitoral e direito político*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2012. p. 82.

<sup>247</sup>Id., loc. cit.

<sup>248</sup>SARLET. Ingo Wolfgang; MARINONI. Luiz Guilherme; MITIDIERO. Daniel. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 245.

[...] no Brasil se faziam sentir, de modo intenso, as agitações ideológicas, de perfil extremista, que vicejavam na Europa, notadamente as diversas correntes do fascismo (até mesmo o nacional-socialismo, embora de forma mais tímida, alcançou o Brasil) e do socialismo e comunismo, tudo potencializado pela crise da economia mundial, especialmente em função das consequências desastrosas da crise de 1929. Com efeito, foi neste período que, sob a liderança de Plínio Salgado, surgiu a Ação Integralista Brasileira, de inspiração fascista, assim como foi nesta época que ocorreu a reorganização do Partido Comunista no Brasil, sob o comando de Luiz Carlos Prestes, sujeito, de resto, à disciplina estrita do Comitê Central Soviético, culminando com o malogro da chamada “Intentona Comunista”, de 1935<sup>249</sup>.

Nesse contexto, mesmo com a suspensão da Justiça Eleitoral, a Constituição de 1937 ainda fazia referência ao processo eleitoral e preceituava que competia à União legislar acerca de matéria eleitoral:

[...] em seu artigo 117, que “são eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de dezoito anos, que se alistarem na forma da lei”. Diz, ainda, no mesmo artigo, parágrafo único “não podem alistar-se eleitores: os analfabetos, os militares em serviço ativo, os mendigos e os que estiverem privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos”. O artigo 118 fala da suspensão dos direitos políticos, sendo esta por incapacidade civil e por condenação criminal. O artigo 119 diz que perdiam os direitos políticos quem recusasse os serviços ou obrigações impostas por lei, aceitasse título nobiliárquico ou condecoração estrangeira, e quem perdesse a nacionalidade brasileira<sup>250</sup>.

Destaque-se que a Constituição de 1937 deu grandes poderes ao presidente da República, que “[...] além de dissolver a Câmara dos Deputados, poderia expedir decretos-lei sobre matéria de competência legislativa da União”. Contudo, para validar os decretos, o presidente dependia do parecer do Conselho de Economia Nacional<sup>251</sup>.

Elival da Silva Ramos classifica a Constituição de 1937 como uma constituição semântica, vale dizer, uma constituição que se encontra à serviço de quem está no poder, servindo tão somente para legitimar práticas autoritárias. Ainda de acordo com Elival da Silva Ramos, este texto jurídico teria sido o que “menor estima angariou entre os estudiosos do direito constitucional brasileiro”<sup>252</sup>.

<sup>249</sup>SARLET. Ingo Wolfgang; MARINONI. Luiz Guilherme; MITIDIERO. Daniel. op. cit., p. 247.

<sup>250</sup>VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Pré-história e história da Justiça Eleitoral, cit..

<sup>251</sup>Id., loc. cit.

<sup>252</sup>RAMOS, Elival da Silva. *Controle de constitucionalidade no Brasil: perspectivas da evolução*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 198-199.

Com efeito, aproveitando-se do acirramento dos conflitos ideológicos internos e diante de um quadro de grave de instabilidade no plano internacional, o Presidente Vargas fulminou, de uma só penada, a Constituição de 1934 e a expectativa de normalização democrática que a sua promulgação gerara. Implantou-se um sistema político autoritário (o Estado Novo), de viés tecnoburocrático, mas que, na verdade, acabou por se notabilizar pelo personalismo carismático do caudilho gaúcho<sup>253</sup>.

Depreende-se do exposto que o Estado Novo, como ficou conhecido o período, seguiu na contramão dos avanços promovidos em 1932, principalmente com a criação da Justiça Eleitoral, haja vista que Getúlio Vargas transformou questões políticas complexas em meros problemas técnicos, fazendo prevalecer o ideal republicano, notadamente positivista<sup>254</sup>

O regime instituído por Vargas foi bastante contraditório, impondo uma ditadura em âmbito interno, aos brasileiros, ao mesmo tempo em que apoiava no exterior a luta contra regimes de viés nazifascista<sup>255</sup>, na Segunda Guerra Mundial. Essa falta de coerência contribuiu para que forças insurgentes se manifestassem<sup>256</sup>.

Sem conseguir prolongar a ditadura, em 1945, Getúlio anuncia eleições gerais e lança como seu candidato Eurico Gaspar Dutra, ministro da Guerra. Desconfiados das reais intenções de Vargas, oposição e cúpula militar se articulam e dão o golpe, em 29 de outubro de 1945, destituindo Getúlio. Como na Constituição de 1937 não havia a figura do vice-presidente, a Presidência da República foi ocupada pelo então presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, até eleição e posse do novo presidente da República, que viria a ser o general Dutra, em janeiro de 1946. Era o fim do Estado Novo<sup>257</sup>.

O fim do Estado Novo também representou o retorno da Justiça Eleitoral, que ficou adormecida por longos anos.

---

<sup>253</sup>RAMOS, Elival da Silva. op. cit., p. 199.

<sup>254</sup>Id., loc. cit.

<sup>255</sup>O nazifascismo foi uma doutrina política que surgiu e se desenvolveu, principalmente, na Alemanha e na Itália, entre o começo da década de 1920 até o final da Segunda Guerra Mundial. Esta doutrina ganhou o nome de nazismo na Alemanha e teve como principal representante Adolf Hitler. Na Itália, ganhou o nome de fascismo e teve Benito Mussolini como líder.

<sup>256</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*, cit., p. 39.

<sup>257</sup>Id., loc. cit.

## 2.4 O retorno da Justiça Eleitoral na Constituição Federal de 1946

Com o fim do regime autoritário, a democracia é novamente experimentada no Brasil. A Justiça Eleitoral, negligenciada durante o regime Vargas, retorna de maneira definitiva a partir da edição do Decreto-Lei n. 7.586, conhecido como Lei Agamenon, no ano de 1945, ficando a cargo do Supremo Tribunal Federal tratar de temas eleitorais. As leis existentes à época não permitiam a criação de uma justiça específica para as questões eleitorais<sup>258</sup>.

Nesse contexto, preciosa e elucidativa é a lição de Pontes de Miranda, ao comentar a Constituição de 1946,

o Brasil ainda não teve crise da democracia, porque não tivera até 1933 democracia e a perdeu em 1937. Não se pode ter crise do que não se tem. A crise virá, cedo, se não aproveitarem os políticos a oportunidade tardia, bem tardia, que se lhes oferece<sup>259</sup>.

Apesar da doutrina por vezes se referir à Constituição de 1946 como responsável pela redemocratização do país, José Afonso da Silva leciona que:

Falar em “redemocratização” pressupõe que tenha havido antes a Democracia. A rigor, no entanto, até o regime da Constituição de 1946, pelo que se está vendo desta exposição, o Brasil não teve regime democrático. Teve algumas instituições formais de democracia representativa. Mas a realidade é que o País viveu regimes elitistas de natureza oligárquica. Então, “redemocratização” corresponde, em verdade, a “reconstitucionalização”, de vez que no período ditatorial não se pode dizer que houve um regime constitucional. Havia uma semântica constitucional, um instrumento formalmente idêntico a uma Constituição, mas em verdade era um instrumento do arbítrio, da força, do autoritarismo<sup>260</sup>.

O texto constitucional foi redigido por membros do próprio Supremo Tribunal Federal, estabelecendo a “obrigatoriedade de filiação partidária como requisito fundamental para a candidatura a cargos públicos, vigorando sem muitas modificações até ser substituído pelo Código Eleitoral de 1950”. No decreto, ficavam reguladas as eleições para presidente, senadores e deputados federais<sup>261</sup>

---

<sup>258</sup>VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Pré-história e história da Justiça Eleitoral, cit.

<sup>259</sup>MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1953. p. 129.

<sup>260</sup>SILVA, José Afonso da. *O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional*, cit., p. 71.

<sup>261</sup>VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Pré-história e história da Justiça Eleitoral, cit.

Nesse sentido, analisa Ricardo Borges Gama Neto:

A orientação e funcionamento do sistema partidário e dos pleitos realizados entre 1945 e 1966 foi feito pela legislação eleitoral de 1945 e a Constituição Federal de 1946. As primeiras eleições do período foram regulamentadas inteiramente pelo Decreto-Lei n. 7.856, que estabeleceu como parâmetros para o registro dos partidos e as condições para a realização das eleições: 1. a organização partidária em bases nacionais através de subvenções de no mínimo 10.000 eleitores em pelo menos cinco Estados; 2. o estabelecimento da justiça eleitoral (Supremo Tribunal Eleitoral e Tribunais Regionais) por todo o país; 3. voto obrigatório, universal, secreto e restrito aos indivíduos adultos (mais de 18 anos) e alfabetizados; 4. Adoção de duas fórmulas eleitorais: majoritária, para as eleições de prefeito, governador, senador e presidente da República, e proporcional, para as Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e Câmara Federal<sup>262</sup>.

A organização da Justiça Eleitoral seguiu o modelo da Justiça Federal. Além do Tribunal Superior, situado na capital da República, foram criados os tribunais regionais, nos Estados. Adicionalmente a estes órgãos, a legislação mencionava também os juízes eleitorais singulares, em cada circunscrição eleitoral.

A inovação do período foi a criação de um Ministério Público específico para a Justiça Eleitoral, composto por um procurador-geral, que atuava junto ao TSE, e procuradores regionais, em cada um dos tribunais estaduais<sup>263</sup>. Parte dessa estrutura foi expressamente prevista no art. 6º da Lei Agamenon:

Art. 6º Para execução da presente lei, há os seguintes órgãos:

- a) um Tribunal Superior, na capital da República;
- b) um Tribunal Regional, na capital de cada Estado e no Distrito Federal;
- c) Juntas Eleitorais;
- d) Juízes Eleitorais nas capitais, comarcas, termos e distritos<sup>264</sup>.

A Lei Agamenon manteve a possibilidade de qualificação e inscrição do eleitor *ex-officio*.

Visando a garantir o sigilo do voto, o Código de 1945 trouxe disposições específicas, “dentre as quais está o emprego de sobrecartas oficiais, uniformes e

<sup>262</sup>GAMA NETO, Ricardo Borges. A legislação eleitoral de 1945 e suas consequências políticas. *Revista Textos e Debates*, Roraima, UFRR, 1995. Disponível em: <<https://revista.ufr.br/textosedebates/article/viewFile/907/748>>. Acesso em: 20 out. 2017.

<sup>263</sup>VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Pré-história e história da Justiça Eleitoral, cit.

<sup>264</sup>BRASIL. Decreto n. 7586, de 28 de maio de 1945. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 2, p. 368. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V2.pdf?sequence=6](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V2.pdf?sequence=6)>.

opacas”. O cidadão que se inscrevesse mais de uma vez, com intuito de burlar a lei, poderia ser detido por três meses a um ano. Caso tentasse votar mais de uma vez ou o fizesse no lugar de outra pessoa, a pena era de detenção, por seis meses a um ano. Ante o exposto, é evidente o objetivo de moralizar o processo eleitoral no país, minimizando as fraudes que sempre marcaram o jogo político<sup>265</sup>.

Com relação aos partidos políticos, duas grandes inovações foram observadas a partir do Código Eleitoral de 1945. A primeira delas diz respeito à exigência de candidatura por meio de partidos políticos, não sendo mais possível a candidatura avulsa. A segunda trata da exigência de um caráter nacional para os partidos<sup>266</sup>. Esta inovação causou um grande impacto na configuração política do período, dividindo a elite política brasileira do Estado Novo.

Políticos de Minas Gerais e de São Paulo tentaram restabelecer o modelo anterior, com partidos estaduais, mas não obtiveram êxito. A parcela “política que controlava o processo conseguiu estabelecer uma estrutura partidária nacional”, beneficiando os políticos que já contavam com uma base sólida, inseridos no interior do aparato do Estado. Vale dizer, a exigência de nacionalização dos partidos políticos, pós-1945, beneficiou apenas determinados grupos políticos<sup>267</sup>.

Além do caráter de nacionalidade, a Constituição de 1946, por meio de um critério notadamente ideológico, restringiu ainda mais a constituição de partidos políticos, ao estabelecer vedação à organização, ao registro ou ao funcionamento de partido político ou associação de viés contrário ao regime democrático instituído por ela. Isso porque referida Carta Magna tinha como fundamentos a pluralidade de partidos e a garantia dos direitos fundamentais do homem. Com base nessa disposição, a título de exemplo, o TSE cassou o registro do Partido Comunista do Brasil (PCB)<sup>268</sup>.

Acerca do cancelamento do registro do PCB, interessante analisar a participação da Justiça Eleitoral, na figura de sua corte superior. A fundação do Partido Comunista data de 1922 e, desde o seu surgimento, já tinha por objetivo “organizar o operariado brasileiro.” O partido ganhou força junto ao movimento

---

<sup>265</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*, cit., p. 44.

<sup>266</sup>Id. Ibid., p. 45.

<sup>267</sup>GAMA NETO, Ricardo Borges. op. cit.

<sup>268</sup>NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*, cit., p. 90-91.

grevista, em especial, nos grandes centros urbanos, onde o processo de industrialização era evidente<sup>269</sup>.

Inicialmente, a denominação do partido era Partido Comunista do Brasil. “A alteração do nome para Partido Comunista Brasileiro ocorreu durante a conferência nacional realizada em agosto de 1961, com a finalidade de facilitar o registro eleitoral do partido e a sua legalização”. Apesar das inúmeras crises sofridas pelo partido, sejam internas, sejam externas – nesse último caso em razão das várias denúncias sofridas –, o PCB conseguiu manter abrangência nacional e mobilizar grande parte do eleitorado da época<sup>270</sup>.

Em janeiro de 1927, o partido chegou a lançar “[...] candidato à Presidência da República, mas sem obtenção expressiva de votos”. Nas eleições seguintes não participou dos pleitos de forma direta, uma vez que seu registro junto ao TSE foi negado. Contudo, participou, por via indireta, por meio da União Operária e Camponesa<sup>271</sup>.

Com o retorno da democracia, o Partido Comunista do Brasil voltou à cena política em 1945, após ter seu pedido de registro deferido. Na eleição presidencial do mesmo ano, o PCB atingiu 10% dos votos; no pleito para a Constituinte, alcançou quase 10% da votação e elegeu 14 deputados - entre eles, o escritor Jorge Amado - e um senador, Luiz Carlos Prestes<sup>272</sup>.

Começava aqui o processo que culminaria na extinção do PCB. “Em março de 1946, o Deputado Barreto Pinto, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), encaminha denúncia ao Tribunal Superior Eleitoral contra o PCB, alegando o caráter ditatorial e internacionalista [...]” da agremiação, requerendo sua cassação<sup>273</sup>.

Além de questões políticas internas, várias especulações foram levantadas acerca das intenções e conexões do PCB. A agremiação era acusada de “estar a serviço da União Soviética e que, em caso de guerra, seus militantes lutariam

<sup>269</sup>CANCELAMENTO de registro do Partido Comunista Brasileiro. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/julgados-historicos/cancelamento-de-registro-do-partido-comunista-brasileiro>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

<sup>270</sup>ABREU, Alzira Alves de. *Partido Comunista do Brasil (PCB)* [Verbetes]. Fundação Getúlio Vargas-FGV CPDOC. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-comunista-do-brasil-pc-do-b>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

<sup>271</sup>CANCELAMENTO de registro do Partido Comunista Brasileiro, cit.

<sup>272</sup>Id., loc. cit.

<sup>273</sup>Id., loc. cit.



contra o Brasil”. Na época, o procurador-geral emitiu parecer no sentido do cancelamento do processo, mas o TSE decidiu seguir com a apuração. O partido manteve-se firme, contando com o apoio de setores importantes<sup>274</sup>.

As denúncias, no entanto, continuaram. Uma delas “[...] apontava ações do Partido Comunista Brasileiro na promoção de greves e da luta de classes, vinculação com o comunismo soviético [...]”. Argumentava-se no sentido da violação da sistemática democrática brasileira, em especial os direitos fundamentais. Os Decretos-Leis n. 7.586/1945 e n. 9.258/1946 e a Resolução n. 830, de 25 de junho de 1946, do TSE, eram claramente contrários a essa configuração política, o que aqueceu ainda mais o debate acerca da viabilidade do PCB<sup>275</sup>.

No ano de 1947, a Procuradoria se manifestou favoravelmente à extinção do PCB. Na época, “argumentou que havia irregularidades no estatuto do partido e seu caráter político era realmente internacionalista”<sup>276</sup>. A defesa do partido assim se manifestou, por meio de seu delegado Sinval Palmeira,

O cancelamento do registo de um Partido Político, é fato de assinalável gravidade na vida de um povo. Um Partido como o PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL, que tomou parte, com relevo, em uma campanha eleitoral como a de que vimos de sair, e levou as urnas livremente, cerca de setecentos mil votos, é uma força política a merecer respeito, porque mergulha suas raízes no mais profundo da consciência popular. Incorporou-se o Partido Comunista à vida nacional, e mais, o fez, como um elemento de ordem, pela democracia e pelo progresso<sup>277</sup>.

A tese levantada em defesa do PCB no TSE foi de inexistência de provas de que o partido estaria em desacordo com os preceitos da legislação brasileira, colocando em evidência, também, a necessidade da pluralidade de partidos políticos, independentemente de seu caráter democrático. Tese vencida, claro; poucos dias após tal decisão, o Ministério da Justiça procedia o encerramento das atividades do PCB<sup>278</sup>.

---

<sup>274</sup>CANCELAMENTO de registro do Partido Comunista Brasileiro, cit.

<sup>275</sup>Id., loc. cit.

<sup>276</sup>Id., loc. cit.

<sup>277</sup>DEFESA do Partido Comunista do Brasil. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotSites/registo\\_partidario/pcb/arquivos/defesa\\_partido.pdf](http://www.tse.jus.br/hotSites/registo_partidario/pcb/arquivos/defesa_partido.pdf)>. Acesso em: 23 nov. 2017.

<sup>278</sup>CANCELAMENTO de registro do Partido Comunista Brasileiro, cit.

No Plenário do Tribunal Superior, decidiu-se por três votos a dois o cancelamento do registro do PCB - Resolução n. 1.841, de 7.5.1947.

Os votos vencedores concluíram pela procedência das acusações, com base na violação ao art. 141, § 13, da Constituição Federal de 1946, c.c. o art. 26, alíneas a e b, do Decreto-Lei n. 9.258/46. Esse dispositivo constitucional vedava a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político ou associação cujo programa ou ação contrariasse o regime democrático. O preceito estava baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem<sup>279</sup>.

No plenário do TSE, além das alegações acerca das pretensões do PCB, entrou no debate o caráter internacional do partido, que foi considerado estrangeiro, devendo ser cassado. “Em 10 de maio, o ministro da Justiça, Benedito Costa Neto, determinou o encerramento das atividades do PCB”<sup>280</sup>.

Vale mencionar ainda que “Em abril de 1948, o Supremo Tribunal Federal recebeu recurso extraordinário contra a decisão que cassou o registro do partido, mas dele não conheceu.” Era a última esperança do PCB. Antes de ser cassado – situação ocorrida apenas em 1947 –, no entanto, a agremiação, como outras, enfrentava problemas, conforme analisa Ricardo Borges Gama Neto,

Num primeiro momento esta restrição criou problemas para a permissão de registro eleitoral ao Partido Comunista Brasileiro (PCB) e ao Partido Socialista Brasileiro (PSB). depois foi utilizado pela Procuradoria da República, por ordens do presidente Dutra, para colocar os comunistas na ilegalidade. O Tribunal Superior Eleitoral em setembro de 1945 concedeu ao PC, com muita hesitação, permissão para que participasse do processo eleitoral, isto porque aquela instância jurídica havia aceitado a declaração do partido de que tinha abolido de sua prática política os princípios marxistas-leninistas e adotado os democráticos<sup>281</sup>.

Cumprir lembrar, fazendo uma digressão histórica, que a Constituição de 1946 manteve o voto direto para escolha do presidente e vice-presidente da República, agora em pleitos simultâneos, com mandatos de cinco anos, vedada a “[...] possibilidade de reeleição imediata de presidente, governadores de estado e prefeitos”<sup>282</sup>.

A Constituição de 1946 também conferiu autonomia às constituições dos estados, em dois aspectos distintos. O primeiro deles dizia respeito à duração do

<sup>279</sup>CANCELAMENTO de registro do Partido Comunista Brasileiro, cit.

<sup>280</sup>ABREU, Alzira Alves de. op. cit.

<sup>281</sup>GAMA NETO, Ricardo Borges. op. cit.

<sup>282</sup>NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*, cit., p. 91.

mandato de governador, que em alguns estados passou a ser de cinco anos, à semelhança do mandato para presidente, ao passo que em outros estados passou a ser de quatro anos<sup>283</sup>.

Ressalte-se que a organização do sistema eleitoral nos municípios foi a autonomia das constituições estaduais. Isto porque agora seria possível definir, a nível estadual, a duração dos mandatos para prefeitos e para as Câmaras Municipais, que variariam de quatro a cinco anos dependendo do estado. Para os vereadores, a regra nacional seria do mandato quatro anos para todo o território<sup>284</sup>.

Os direitos políticos inerentes ao processo eleitoral foram reafirmados pela Constituição de 1946, que também devolveu a Justiça Eleitoral ao TSE – pela Lei Agamenon a matéria era objeto do Supremo Tribunal Federal, como visto.

Outro ponto a ser destacado na Constituição de 1946 é a forma de escolha do presidente e de seu vice, que passou a ser por maioria simples dos votos, mas, em pleitos distintos. O mandato previsto era de cinco anos, sem a possibilidade de reeleição imediata<sup>285</sup>.

Imperioso mencionar que no seio da Constituinte de 1946, poucos eram aqueles que deixavam transparecer interesses relacionados à ditadura. De acordo com Aliomar Baleeiro,

Ainda que, no seio da constituinte de 1946, avultasse o número de homens que, dum modo ou de outro, por ação ou omissão, estiveram comprometidos com a ditadura, havia, de modo geral, execração a esta. Pouquíssimos queriam repetir a experiência temerária.

Preponderava intensa desconfiança contra os abusos das autoridades. O horror à prepotência aparecia como a tônica geral dos elaboradores da Constituição. Em quase todos, palpitava a confiança no Poder Judiciário, para a efetividade dos direitos e garantias restauradas<sup>286</sup>.

Com a Constituição de 1946, a Justiça Eleitoral se tornou mais independente. No entanto, foram poucas as alterações promovidas pelo texto constitucional na sistemática eleitoral, se comparado ao texto da Lei Agamenon. Grande inovação foi a unificação do procedimento das apurações municipal,

---

<sup>283</sup>NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*, cit., p. 93.

<sup>284</sup>Id., loc. cit.

<sup>285</sup>VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. *Pré-história e história da Justiça Eleitoral*, cit.

<sup>286</sup>BALEIRO, Aliomar. *O Supremo Tribunal Federal, esse outro desconhecido*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968. p. 80.

estadual e federal, que passou a ser de competência da junta apuradora, composta por um juiz e dois cidadãos nomeados pelos tribunais regionais.

## 2.5 O Código Eleitoral de 1950

O senador Ivo de Aquino apresentou ao Senado, em 1946, o Projeto n. 1379/1948. Após dois anos de sua apresentação, o projeto foi encaminhado para a Câmara dos Deputados para apreciação e, posteriormente, em 24 de julho de 1950, foi sancionada a Lei n. 1.164/1950, que instituiu o Código Eleitoral vigente.

No diploma legal de 1950, as disposições do Código Eleitoral de 1932 relativas à justiça eleitoral mantiveram-se intactas. No entanto, o alistamento eleitoral *ex-officio*, instituído pelo Decreto-Lei n. 7.586/1944, foi extinto. Pelo alistamento supra, autoridades públicas, militares, servidores e chefes de repartições públicas, dentre outros ocupantes de certas funções estabelecidas na lei, eram automaticamente inscritos como eleitores, sem passar pelo processo de qualificação.

Com a extinção do ato, manteve-se, tão somente, a qualificação por requerimento. Nos exatos termos dos arts. 31 e 32 do Código Eleitoral de 1950, tem-se que “[...] o alistamento se faz mediante a qualificação e inscrição do eleitor” e “a qualificação e inscrição eleitorais serão a requerimento do interessado.” Ainda nesse sentido, em complemento, o art. 33, *caput* dispunha:

Art. 33. Os cidadãos que desejarem inscrever-se eleitores deverão dirigir-se ao juiz eleitoral de seu domicílio, mediante requerimento de próprio punho, no qual declararão nome, idade, estado civil, profissão, lugar de nascimento e residência, sempre que possível<sup>287</sup>.

Essa foi uma importante modificação eleitoral, uma vez que impediu a inscrição de eleitores que não preenchessem os requisitos de qualificação. O alistamento *ex-officio* massificava o voto de apoiadores do governo presentes na iniciativa pública e privada.

---

<sup>287</sup>BRASIL. Lei n. 1.164, de 24 de julho de 1950. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 2, p. 446. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V2.pdf?sequence=6](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V2.pdf?sequence=6)>.

Em virtude dessa possibilidade de alistamento, nas eleições de 1945 houve um aumento de 329% no número de eleitores, comparado ao pleito eleitoral anterior. O alistamento automático fundamentado no cargo público ocupado por entusiastas do governo possibilitou a participação de muitos eleitores que não reuniam os requisitos inerentes ao exercício do voto em pleitos eleitorais<sup>288</sup>.

No âmbito da Justiça Eleitoral, a questão interpretativa dos dispositivos legais ganhou especial destaque quando do julgamento do Acórdão n. 140, de 25 de setembro de 1950, pelo TSE.

Nos referidos autos, questionava-se a inteligência do dispositivo constitucional que versava sobre a inelegibilidade do governador de estado para a candidatura aos cargos de deputado federal ou de senador. Isso porque a Constituição vigente estabelecia regras não muito claras e, de certa forma, contraditórias. Nesse sentido, coube ao Tribunal, cumprindo suas prerrogativas, fixar o entendimento sobre a matéria.

Toda essa análise se pautou em questões hermenêuticas, na tentativa de resolver um problema aparentemente sem solução:

Acontece que a inelegibilidade para quem exerce o cargo de governador foi mencionada duas vezes: uma, sem restrições, no inciso I, letra b; outra, condicionada ao limite territorial do estado, onde o candidato ocupa as funções de chefe do Executivo (inciso II, letra a).

Se admitíssemos que em ambos os casos a inelegibilidade diz respeito às mesmas hipóteses, chegaríamos à conclusão que os dois incisos estão em conflito porque, pelo inciso I, letra b, nenhum governador de estado que não tivesse deixado o cargo até três meses antes do pleito poderia ser candidato a deputado federal ou senador, por outro estado ou pelo Distrito Federal; enquanto que pelo inciso II, letra a, não o poderia ser apenas pelo estado que estivesse governando.

O mesmo art. 139, nos incisos I, letra b e II, letra a, combinadamente, estaria prescrevendo duas coisas contraditórias como seria dizer ao mesmo tempo que um governador de estado, que não deixe o cargo até três meses antes do pleito, pode e não pode ser senador por outro estado.

Há uma regra de hermenêutica que nos ensina a não atribuir sentido contraditório aos dispositivos de uma mesma lei.

Diante dessa regra a conclusão a que chegamos, inevitavelmente, é que a interpretação daqueles dispositivos constitucionais não pode ser essa.

Se não pode ser essa, qual deve ser então?

---

<sup>288</sup>LIMA, Eduardo Martins de *apud* GHIGGI, Luciana. *Legislação eleitoral e sistema político-partidário de 1945 a 1964: continuidades e rupturas*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. p. 24 e 31. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/116463/000964180.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 30 out. 2017.

A *ratio legis* mostra o verdadeiro pensamento do legislador constituinte, indica o sentido da lei.

É princípio de hermenêutica jurídica que “o fim da lei é sempre análogo aos seus motivos fundamentais; de sorte que, conhecidos esses motivos, conhecidos estão os efeitos que ela tem de produzir e para cujo fim fora feita.”<sup>289</sup>

Para conferir maior proporcionalidade à representação eleitoral, o mecanismo das sobras das cadeiras também foi extinto pelo Código Eleitoral de 1950, como se depreende dos arts. 59 e 61, *in verbis*:

Art. 59. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante a observância das seguintes regras:

1. Dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido pelo número de lugares por êle obtidos, mais um, cabendo ao partido que apresentar a maior média um dos lugares a preencher.
2. Repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos outros lugares.

§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido fôr contemplado far-se-á segundo a ordem de votação nominal dos seus candidatos.

§ 2º Só poderão concorrer à distribuição os partidos que tiverem obtido quociente eleitoral.

[...]

Art. 61. Se nenhum partido alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados (sic).

Com a nova regra, as vagas não preenchidas em razão do quociente partidário seriam ocupadas pelos partidos que obtivessem a maior média do resultado do cálculo que levava em consideração o número de votos válidos recebidos pelos partidos, dividido pelo número de lugares por ele alcançados, mais um.

No sistema até então vigente, essas vagas eram preenchidas pelos partidos que obtinham o maior número de votos, situação que tornava a representatividade junto ao governo desproporcional, em face da permanente continuidade dos partidos majoritários no governo.

---

<sup>289</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Principais julgados do TSE: meio século de jurisprudência*. Edição organizada pela Assessoria Especial da Presidência do TSE. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação, 2001. p. 33-34. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/principaisJulgados/PrincipaisJulgados\\_tomol.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/principaisJulgados/PrincipaisJulgados_tomol.pdf)>.

Manteve-se o sufrágio universal e direto, com o voto obrigatório e secreto. Destaque-se ainda que aqueles que tentassem votar em lugar de outro, não cumprissem o dever do alistamento eleitoral ou mesmo tentassem se utilizar de qualquer meio fraudulento para ludibriar o processo eleitoral sofreriam com a imposição de uma penalidade pecuniária ou até mesmo detenção.

Outra importante inovação foi a inclusão da fotografia do cidadão no título eleitoral. Na época, esta foi a maneira mais fácil encontrada pelas autoridades para a comprovação da identidade do eleitor durante o processo eleitoral<sup>290</sup>.

Pois bem, feitas essas considerações sobre o Código Eleitoral de 1950, cumpre salientar que, em 1951, o TSE, mais uma vez, destacou-se ao decidir sobre matéria relativa a um processo eleitoral em Minas Gerais.

O Partido Social Democrático havia indicado para o cargo de vice-prefeito no município de Bambuí, um prefeito em pleno exercício das funções, o que foi devidamente impugnado pela União Democrática Nacional, sob o fundamento de inelegibilidade. Por óbvio, o argumento relativo à inelegibilidade foi considerado pela Corte, reformando o que havia sido proferido tanto pelo juízo eleitoral de primeira instância, quanto pelo tribunal regional.

ACÓRDÃO N. 239 (Minas Gerais)

Prefeito em exercício, ainda que interino, é inelegível para o cargo de vice-prefeito.

O P.S.D. indicou para vice-prefeito do Município de Bambuí, Minas, o prefeito em exercício.

A U.D.N. impugnou o registro do candidato, pois entende inelegível o candidato e, desatendida no Juízo Eleitoral e no Tribunal Regional, recorre para esta Superior Instância<sup>291</sup>.

No tocante às nulidades no processo eleitoral, o TSE, no ano de 1952, se manifestou no sentido de que a ausência de apresentação de título de eleitor no momento da votação não implicava em nulidade do voto, desde que o nome do eleitor constasse na folha da respectiva votação:

<sup>290</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Títulos eleitorais: 1881-2008*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação, 2009. p. 54-55. (Série apontamentos; n. 2). Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/titulos\\_eleitorais/Titulos\\_Eleitorais\\_1881\\_2008.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/titulos_eleitorais/Titulos_Eleitorais_1881_2008.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2017.

<sup>291</sup>BOLETIM Eleitoral, Rio de Janeiro, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 1, n. 1, ago. 1951. 24 p. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2010>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

ACÓRDÃO N. 504 (Recurso n. 1.813 — Maranhão)

Não constitui nulidade o fato de eleitores votarem sem apresentação dos respectivos títulos eleitorais, de acordo com a resolução do T.S.E., e desde que seus nomes constem na folha de votação<sup>292</sup>.

Após cinco anos em vigor, mais precisamente em 25 de julho de 1955, o Código Eleitoral de 1950 passou por significativa reforma, por força da Lei n. 2.550/1955. A maior parte das alterações tornava o processo de alistamento eleitoral, os parâmetros relativos ao título de eleitor e o modo de votação mais claros.

Destacam-se da nova legislação (i) os prazos definidos para o alistamento eleitoral; (ii) a atuação do juiz eleitoral diante da omissão ou de irregularidades verificadas na inscrição eleitoral, bem como em outros atos pertinentes ao alistamento, como a distribuição dos eleitores por seções eleitorais –o eleitor vinculava-se permanentemente à seção apresentada no seu título eleitoral, e a transferência do domicílio eleitoral; (iii) a composição das mesas receptoras dos votos; (iv) o exercício prático do voto; e (v) as penalidades às abstenções.<sup>293</sup>

Ainda em 1955, em 30 de agosto, entrou em vigor a Lei n. 2.582, que dispunha sobre a cédula única de votação para as eleições de presidente e vice-presidente.

A emissão das aludidas cédulas de votação era de responsabilidade do TSE. O art. 3º do diploma em comento revela o modo como deveria ser realizada a votação com o uso da cédula única:

Art. 3º O eleitor admitido a votar apresentará, com o seu título eleitoral, a cédula de que se houver munido ao presidente da mesa receptora, o qual, verificando estar a cédula em ordem e não assinalada, depois de, nesse ato, rubricá-la com os mesários presentes, e dar-lhe o número correspondente (séries de 1 a 9), a devolverá ao eleitor para que, no gabinete indevassável, assinale em cruz, a tinta ou lápis-tinta fornecidos pela mesa, no retângulo a esse fim destinado, os nomes de seus candidatos a Presidente e Vice-Presidente da República<sup>294</sup>.

---

<sup>292</sup>BOLETIM Eleitoral, Rio de Janeiro, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 1, n. 9, abr. 1952. 44 p. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1782>>. Acesso em: 06 jan. 2018.

<sup>293</sup>BRASIL. Lei n. 2.550, de 25 de julho de 1955. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 2, p. 504. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V2.pdf?sequence=6](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V2.pdf?sequence=6)>.

<sup>294</sup>BRASIL. Lei n. 2.550, de 25 de julho de 1955, cit., p. 505.



A Lei 2.582/1955 encerrou uma prática até então obrigatória durante a manifestação do voto: a introdução do dedo mínimo do eleitor em um recipiente com tinta de duração mínima de doze horas sobre a pele. Referida modalidade de registro tinha como objetivo impedir que eleitores mal-intencionados burlassem o sistema para votar mais de uma vez, privilegiando assim determinados candidatos.

Prosseguindo com as alterações do Código Eleitoral de 1950, em 30 de novembro de 1956, sobreveio a Lei n. 2.982, de que alterou a Lei n. 2.550/1955. Seu art. 3º determinava que os brasileiros natos ou naturalizados maiores de 18 anos, que não provassem o alistamento eleitoral, ficariam impedidos de:

- (i) participar de certames para provimentos de cargos públicos;
- (ii) tomar posse em concurso que tenha sido aprovado;
- (iii) receber remuneração ou aposentadoria em função de exercício de cargo público;
- (iv) estabelecer contrato junto à Administração Pública;
- (v) receber empréstimos de instituições ligadas ao governo;
- (vi) obter passaporte ou carteira de identidade; e, por fim,
- (vii) praticar atos que exijam quitação do serviço militar ou do imposto de renda<sup>295</sup>.

Além dos referidos impedimentos, as propriedades rurais privadas, como fazendas e sítios, deixaram de ser tomadas como locais de seções eleitorais, ainda que no local não existissem prédios públicos para realização das votações. O descumprimento desta regra incidia em nulidade da votação.

Ficou determinado que, ao se alistar, o eleitor receberia o seu título eleitoral, que traria, além da identificação, a seção eleitoral do eleitor, escolhida levando em consideração a distância entre o local de votação e a residência do eleitor, bem como os meios de transporte para a chegada ao local. Estendeu-se o uso das

---

<sup>295</sup>BRASIL. Lei n. 2.982, de 30 de novembro de 1956. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 2, p. 508. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V2.pdf?sequence=6](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V2.pdf?sequence=6)>.

cédulas únicas de votação para as eleições para governador e vice-governador, senador e suplente, prefeito e vice-prefeito.

Em 1961, o TSE proferiu decisão relativa a um eleitor que, em vez de marcar com uma cruz o retângulo do respectivo candidato de sua preferência, marcou com uma cruz o final do nome do candidato. Desde que não estivessem presentes indícios de fraude, interpretou o Tribunal, não havia que se falar em nulidade.

ACÓRDÃO N. 3.220 – Recurso n. 1.804 — Classe IV — São Paulo

O fato do eleitor fazer a cruz no final do nome do candidato de sua preferência, ao invés de colocá-la no retângulo, não constitui nulidade, uma vez que não fique caracterizada a ocorrência de fraude<sup>296</sup>.

Em 2 de setembro de 1961, sobreveio nova inovação na política eleitoral brasileira com a Emenda Constitucional n. 4, denominada de Ato Adicional, que instituiu o Sistema Parlamentar de Governo no Brasil. Neste cenário, o presidente da República era o chefe do executivo, quem exercia a condução do governo brasileiro juntamente com um Conselho de Ministros. Um ponto interessante no referido Ato Adicional n. 4 foi a extinção do cargo de Vice-presidente<sup>297</sup>. Defensor do sistema parlamentarista, Ives Gandra Martins viu com bons olhos a referida mudança, concluindo que o sistema em voga cumpria com maestria o papel da representação popular:

O sistema parlamentar de governo propicia a plenitude de tal exercício, visto que todas as correntes de pensamento nacional podem ser representadas nas Casas Legislativas, permitindo, por outro lado, que, nas composições que se fazem necessárias para a formação de Gabinetes, os parlamentares, escolhidos pelo povo, exerçam sua força de representação, na indicação, participando e controlando o Gabinete encarregado de governar o país<sup>298</sup>.

De acordo com o Ato Adicional n. 4, o chefe do Executivo era eleito pela maioria absoluta de votos, tendo o seu mandato a duração de cinco anos. Dentre

<sup>296</sup>BOLETIM Eleitoral, Brasília, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 10, n. 120, jul. 1961. p. 69. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2177>>. Acesso em: 06 jan. 2018.

<sup>297</sup>BRASIL. Emenda Constitucional n. 4, de 2 de setembro de 1961. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 2, p. 519. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V2.pdf?sequence=6](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V2.pdf?sequence=6)>.

<sup>298</sup>MARTINS, Ives Gandra da Silva. Parlamentarismo e presidencialismo. In: COELHO, Marcus Vinicius Furtado; AGRA, Walber de Moura (Coords.). *Direito eleitoral e democracia: desafios e perspectivas*. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2010. p. 149-150.

as suas atribuições, algumas prescindíveis de referendo do Congresso Nacional, estavam a nomeação dos ministros de Estado; a sansão, promulgação e ordem para publicação de leis; a representação do Estado brasileiro em outros países, bem como a celebração de acordos internacionais; a declaração de guerra e de paz; concessão de indultos (art. 3).

A mudança de regime aconteceu em face da crise que o presidencialismo desencadeou no país. O poder concentrado nas mãos do presidente resultou em práticas violadoras do espírito democrático e inexpressivo aumento das igualdades. “O presidencialismo não funcionou, satisfatoriamente, no Brasil.”<sup>299</sup>

Todavia, o parlamento instituído pelo Ato Adicional n. 4/1961 teve breve duração, não pelo insucesso do sistema político propriamente, mas, por um conjunto de ações praticadas pelo presidente da República com vistas a desprestigiar o regime perante a nação. Ocorre que a experiência com o sistema político tão aclamado na República não produziu os mesmos frutos do parlamentarismo praticado no período Imperial<sup>300</sup>.

Sabe-se que o governo parlamentarista é regido pela harmonia entre as funções do Poder Executivo e do Congresso. No entanto, na prática, o então presidente João Goulart, que assumiu o cargo após a renúncia de Jânio Quadros, sob a condição de instituição do regime parlamentarista em conjunto com os ministros por ele escolhidos, não seguiu a sistemática própria do regime político<sup>301</sup>.

Desde os primeiros dias da instituição do sistema parlamentarista, caminhou-se em busca do poder unipessoal do chefe do Executivo, criando empecilhos para o governo conjunto com o parlamento. Em um verdadeiro ato conspiratório, o governo atuou para a “desmoralização do sistema perante a opinião pública.” O presidente insistia na realização de um plebiscito para a mudança do

---

<sup>299</sup>MIRANDA, José Afonso Pontes de *apud* PILLA, Raul *apud* THEODORO JÚNIOR, Humberto. O parlamentarismo no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 28-29, p. 200, 1986. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/984>>. Acesso em: 15 out. 2017.

<sup>300</sup>*Id.*, loc. cit.

<sup>301</sup>NO BRASIL, parlamentarismo vigorou durante o Império e após renúncia de Jânio Quadros. *Portal de Notícias do Senado*, 13 ago. 2010. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/eleicoes2010/historia/no-brasil-parlamentarismo-vigorou-durante-o-imperio-e-apos-renuncia-de-janio-quadros.aspx>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

regime político, sob o fundamento de que o parlamentarismo não era vantajoso para a nação<sup>302</sup>.

O compromisso assumido por João Goulart perante os que lhe conferiram um voto de confiança, posto que com a renúncia de Jânio Quadros muito se discutiu sobre sua ascensão ao cargo, por ser ele o vice-presidente, e sobre a convocação de eleições imediatas, o que não foi cumprido.<sup>303</sup> Raul Pilla denominou as ações contrárias do então presidente ao sistema que ele havia instituído como uma “farsa do parlamentarismo”:

a Nação estava diante de uma **conspiração**, desde os primeiros dias do novo regime. O Presidente da República não deixava lugar a dúvidas, pois, no próprio ato de empossar-se na Chefia do Estado, não escondia sua insinceridade, já que, junto ao compromisso prestado acrescentara a reivindicação do **plebiscito** para testar a legitimidade do Ato Adicional. E, uma vez no Poder, outra coisa não fez senão desenvolver uma ação diuturna em prol da derrubada do sistema parlamentarista<sup>304</sup>. (Destques no original)

Em 23 de janeiro de 1963, após a luta incessante pelo retorno do presidencialismo por João Goulart, a Emenda Constitucional n. 6, logo em seu art. 1º, revogou a Emenda Constitucional n. 4, restabelecendo, por conseguinte, o presidencialismo no Brasil, nos moldes previstos originariamente na Constituição Federal de 1946.

Na mesma oportunidade foi definido também que, nos casos de impedimento ou vacância dos cargos de presidente ou de vice-presidente da República, assumiria a função o presidente do Senado, da Câmara ou do Supremo Tribunal Federal, nesta ordem de sucessão<sup>305</sup>.

<sup>302</sup>PILLA, Raul *apud* THEODORO JÚNIOR, Humberto. op. cit., p. 206-207.

<sup>303</sup>NO BRASIL, parlamentarismo vigorou durante o Império e após renúncia de Jânio Quadros, cit.

<sup>304</sup>PILLA, Raul *apud* THEODORO JÚNIOR, Humberto. op. cit., p. 206-207.

<sup>305</sup>BRASIL. Emenda Constitucional n. 6, de 23 de janeiro de 1963. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 2, 537. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V2.pdf?sequence=6](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V2.pdf?sequence=6)>.



### 3 A CONSOLIDAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL

#### 3.1 A ditadura militar e a concepção do Código Eleitoral de 1965

A ditadura militar foi um dos períodos mais nocivos para a evolução da democracia na história brasileira. Vários são os estudos que tentam elucidar o contexto em que o regime foi implantado, suas implicações para o povo brasileiro, bem como seus efeitos no mundo moderno, tendo em vista sua existente influência ainda nos dias atuais.

Sobre o objetivo da intervenção militar, disserta Enrique Ricardo Lewandowski:

É bem verdade que os militares, a princípio, seguindo o padrão tradicional de intervenção, pretendiam devolver o poder aos civis, assim que fossem atingidos os objetivos básicos do movimento insurrecional, quais sejam, a contenção dos comunistas, o controle da inflação e a execução de reformas políticas e econômicas que permitissem entregar o País saneado aos seus sucessores<sup>306</sup>.

Contudo, apesar da aparente “boa-fé” dos militares, em verdade, o poder não foi devolvido aos civis e, a fim de se legitimarem no controle da nação, vários foram os métodos utilizados pelo regime ditatorial “para punir e perseguir aqueles que considerava seus opositores”, desde o exílio, até a prisão, tortura, sequestros e o que na contemporaneidade ficou conhecido por “desaparecimentos políticos”.

Por óbvio, os direitos políticos foram arbitrariamente suspensos durante os anos da ditadura militar no Brasil, o que resultou em uma atitude contraditória dos militares em relação ao que eles apregoavam no início do movimento<sup>307</sup>. Acerca do aparato montado pelos militares durante o regime ditatorial:

Com os militares instalados no poder, começava a temporada de punições e violência praticadas pelo Estado. A montagem de uma estrutura de vigilância e repressão, para recolher informações e afastar do território nacional os considerados “subversivos” dentro da ótica do regime, e a

---

<sup>306</sup>LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Colapso do populismo e regime militar no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 93, p. 229-245, 1998. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67404/70014>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

<sup>307</sup>MEZAROBBA, Glenda. Entre reparações, meias verdades e impunidade: o difícil rompimento com o legado da ditadura no Brasil. *Revista internacional de Direitos Humanos-SUR*, São Paulo, v. 7, n. 13, p. 7-25, dez. 2010.

decretação de Atos Institucionais arbitrários estiveram presentes desde os primeiros meses de governo. Num primeiro momento, esse sistema abateu-se principalmente sobre líderes sindicais e comunistas vinculados a luta pelas “reformas de base”. O Ato Institucional decretado no dia 9 de abril de 1964 (posteriormente conhecido como AI-1) iniciava a temporada de cassações de mandatos de parlamentares e a suspensão dos direitos políticos dos “inimigos da revolução”. Esse era o começo de uma ditadura militar que perduraria por mais de vinte anos no poder; uma conjuntura singular na história do país<sup>308</sup>.

O regime ditatorial militar, ou apenas período da ditadura militar como é comumente conhecido, iniciou-se oficialmente em 31 de março de 1964, com o afastamento do presidente da República João Goulart.

Conforme preceituada pelo Ato Institucional (AI) n. 1, de 15 de abril de 1964, o primeiro presidente a assumir o país após o golpe foi Humberto de Alencar Castelo Branco, via eleição indireta. Pouco mais de um ano depois, “em 15 de julho de 1965, Castello Branco sancionaria a lei 4.737, instituindo o Código Eleitoral”.

Destaque-se que é difícil compreender a compatibilidade do Código Eleitoral com o contexto da época, isto porque, conforme será analisado, várias foram as alterações promovidas na sistemática eleitoral pelos militares durante o regime<sup>309</sup>.

Tratando do golpe militar Gilmar Ferreira Mendes comenta que “após a tomada do poder pelos militares deu-se início a resistência jurídica dos atingidos pelas medidas do novo regime”, reforçando o fato de que a resistência esteve presente desde o começo do regime<sup>310</sup>. Ainda de acordo com o autor, as decisões dos órgãos judiciários foram sumariamente descumpridas quando do começo do regime autoritário:

Em novembro de 1964, o Supremo Tribunal Federal deferiu ordem de *habeas corpus* em favor de um Governador de Estado que havia sido preso pelo Governo Militar. Em 23 de novembro de 1964 foi concedido *habeas corpus* em favor do Governador de Goiás, assegurando-lhe exercer os seus misteres políticos. Em 26 de novembro daquele ano, três dias após, decretou-se a intervenção federal naquele Estado, com a destituição do mais alto mandatário. Transformava-se, assim, a decisão do Supremo Tribunal Federal em maculatura<sup>311</sup>.

---

<sup>308</sup>ARAÚJO, Maria Paula; SANTOS, Desirree dos Reis; SILVA, Izabel Pimentel da. *Ditadura militar e democracia no Brasil: história, imagem e testemunho*. 1. ed. Rio de Janeiro: Ponteio, 2013. p. 17.

<sup>309</sup>CASTELLO Branco sancionava há 48 anos Código Eleitoral em plena ditadura. *Migalhas*, 15 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI182481,61044-Castello+Branco+sancionava+ha+48+anos+Codigo+Eleitoral+em+plena>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

<sup>310</sup>MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 69.

<sup>311</sup>Id., loc. cit.

O texto do Código Eleitoral de 1965 vigora até os dias atuais, com severas alterações legislativas realizadas ao longo dos anos. O art. 2º, que permanece como no texto original, garante a participação popular na tomada de decisões, por meio do sistema representativo, via eleições diretas. Infelizmente, os preceitos estabelecidos no Código Eleitoral de 1965 não foram aplicados na época, tendo em vista os desmandos promovidos pelos militares durante o regime militar. Pertinente o comentário acerca do dispositivo mencionado:

Ao tempo da edição do Código Eleitoral, apenas um ano após a realização do golpe de estado que submeteu o País a uma ditadura militar, suspendeu-se a prevalência do princípio democrático, privando-se os cidadãos, por décadas, do direito de votar diretamente para os cargos mais relevantes da estrutura política do País<sup>312</sup>.

A respeito desse viés autoritário que foi marcante no Código Eleitoral de 1965, Marcelo Roseno de Oliveira<sup>313</sup> preleciona que referido diploma legal “[...] recebeu influência marcante dos ideais então acolhidos pelo regime autoritário, bastando ter presente, para confirmar a asserção, o disposto no art. 243.”

Art. 243. Não será tolerada propaganda:

I – de guerra, de processos violentos para subverter o regime, a ordem política e social ou de preconceitos de raça ou de classes;

II – que provoque animosidade entre as Forças Armadas ou contra elas, ou delas contra as classes e instituições civis;

III – de incitamento de atentado contra pessoa ou bens;

IV – de instigação à desobediência coletiva ao cumprimento da lei de ordem pública; [...]

Nesse sistema, as eleições bem como o Código Eleitoral de 1965 tinham o objetivo de falsear uma legitimação para o regime autoritário, por meio de eleições diretas para as assembleias estaduais, câmaras municipais e Congresso Nacional.

Destaque-se que no referido Código foram estabelecidas a obrigatoriedade do voto em candidatos de um mesmo partido somente nas eleições proporcionais e a proibição da coligação eleitoral, além de ter sido estipulado o prazo de seis meses para o registro do candidato, bem como fixada a multa para os cidadãos não

---

<sup>312</sup>BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. *Código eleitoral comentado e legislação complementar*. Rio de Janeiro: EJE/SAD/CADOC, 2012. p. 18.

<sup>313</sup>OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. *Controle das eleições: virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 71.



alistados ou eleitores que se ausentassem na eleição. Nesse sentido, anota Teresa do Vale que:

As atribuições do Judiciário eleitoral foram ampliadas, se comparadas aos códigos anteriores, e a sua estrutura não se alterou. Cabe ressaltar aqui que as eleições nesse período foram regulares e foram proclamados resultados desfavoráveis à elite governante, o que, conforme dito anteriormente, confere mais importância à Justiça Eleitoral no Brasil. Tal qual os Códigos de 1935, de 1945, e as emendas de 1955 ao Código de 1950, o Código de 1965 foi redigido por membros do Judiciário Eleitoral, evidenciando o ativismo jurídico desde sempre desse judiciário especial<sup>314</sup>.

Importante mencionar que o AI-1 não alterou o calendário eleitoral dos estados, tendo sido realizadas eleições diretas em 11 deles em outubro de 1965. Durante essas eleições ocorreram importantes vitórias de candidatos da oposição nos estados de Minas Gerais e Santa Catarina, o que alarmou uma parcela radical das Forças Armadas que defendia a implantação de “[...] um regime autoritário com controle militar estrito do sistema de decisões para levar mais longe a luta contra o comunismo e a corrupção.”<sup>315</sup>

Diante da derrota nas eleições estaduais, o regime militar editou o AI-2, que determinava que a votação para o cargo de presidente da República passava a ser por escrutínio público dos membros do Congresso Nacional, extinguindo-se, conseqüentemente os partidos políticos e instituindo um sistema bipartidário polarizado entre os partidos Aliança Renovadora Nacional (Arena - situacionistas) e Movimento Democrático Brasileiro (MDB – oposicionistas).

No mesmo diapasão, com o intuito de endurecer ainda mais as liberdades políticas, editou-se o AI-3, em fevereiro de 1966, que dispunha acerca da eleição para governador dos estados, determinando que se daria de forma indireta por escolha das assembleias estaduais.

Em 07 de dezembro de 1966, ainda no governo de Castello Branco, foi editado o AI-4, convocando extraordinariamente o Congresso Nacional para a aprovação da Constituição de 1967. Dentre as alterações trazidas por esta Constituição, destaca-se a alteração da composição do TSE, que passou a ser

---

<sup>314</sup>VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Aspectos históricos da Justiça Eleitoral brasileira. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, v. 15, p. 21, set. 2014. <<http://www.kas.de/wf/doc/13769-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2017.

<sup>315</sup>FAUSTO, Boris. *História do Brasil*, cit., p. 404.

formado por três ministros do Supremo Tribunal Federal, dentre os quais seriam eleitos o presidente e o vice-presidente; dois ministros do Tribunal Federal de Recursos; e dois advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, nomeados pelo presidente da República, a partir de uma lista de seis indicados pelo Supremo.

Ainda sobre o texto constitucional de 1967, no que tange aos direitos políticos e ao processo eleitoral, pode-se afirmar que, segundo lição de Sadek,

[...] repetindo quase que por inteiro a Constituição de 1946, incluíram entre as atribuições da Justiça Eleitoral: o registro e a cassação de registro dos partidos políticos; a divisão eleitoral do país; o alistamento eleitoral; a fixação da data das eleições, quando não determinada por disposição constitucional ou legal; o processo eleitoral, a apuração das eleições e a expedição de diploma aos eleitos; o conhecimento e a decisão de arguições de inelegibilidade; o processo e julgamento dos crimes eleitorais e dos comuns que lhes forem conexos, e bem assim o de *Habeas corpus* e mandado de segurança em matéria eleitoral; o conhecimento de reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto à sua contabilidade e à apuração da origem de seus recursos<sup>316</sup>.

Em 1969, a Constituição de 1967 foi incrementada com a Emenda 1, que alargou a competência da Justiça Eleitoral para decretar a perda de mandatos de senadores, deputados e vereadores na hipótese de infidelidade partidária.

Contudo, não obstante os abusos cometidos pelo regime militar com a edição dos atos institucionais mencionados, o ápice do regime opressor se deu pela edição do AI-5, que nas palavras de Teresa Cristina de Souza Cardoso Vale,

Por fim, com o AI-5, os direitos civis e políticos foram alvo de grandes restrições, resultando no fechamento do Congresso, na cassação de mandatos e na suspensão de direitos políticos de deputados e vereadores. O AI-5 só foi revogado em 1978, quando então a Justiça Eleitoral recuperou as atribuições que até aquele momento tinham sido sufocadas pelos efeitos desse Ato Institucional. De 1968 a 1978, ou seja, durante os dez anos de vigência do AI-5, o regime autoritário apresentou sua face mais cruel, pois deu poder de exceção aos governantes para punir, de forma arbitrária, todos aqueles que fossem contrários ao regime. Esta foi a única fase, desde o ressurgimento da Justiça Eleitoral, em 1945, em que ela teve seu poder reduzido<sup>317</sup>.

---

<sup>316</sup>SADEK, Maria Tereza. *A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. São Paulo: Konrad Adenauer, 1995. p. 37.

<sup>317</sup>VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Aspectos históricos da Justiça Eleitoral brasileira, cit., p. 20.

Em meados da década de 1970, enfraquecido perante a opinião pública, o presidente Ernesto Geisel, lançou em 1976 a Lei Falcão, que barrou o acesso dos candidatos ao rádio e à televisão.

Subsequentemente, em 1977, o chefe do executivo aprovou o chamado “Pacote de Abril”, que consistia, em suma, na criação do senador biônico e na eleição proporcionalmente maior dos candidatos das regiões Norte e Nordeste, onde o regime se fazia mais popular e sobre as quais tinha mais controle, em detrimento dos candidatos de outras regiões. Anota Boris Fausto, que: além disso, o “pacote” estendeu as restrições da Lei Falcão às eleições para o legislativo federal e municipal. O mandato de presidente da República passou de cinco para seis anos.<sup>318</sup>

Contudo, de nada adiantaram tais medidas que tentavam reverter o declínio e a ilegitimidade do regime militar, uma vez que, conforme nos ensina Maria Tereza Sadek estas “não produziram alterações significativas e até aumentaram sua carga simbólica como indicador da ilegitimidade do autoritarismo”<sup>319</sup>. No que diz respeito à atuação da Justiça Eleitoral neste período autoritário, a autora assevera ainda que:

[...] a Justiça Eleitoral continuou a crescer institucionalmente, e foi sua atuação como um organismo independente que garantiu a proclamação de resultados contrários aos esperados pelo regime. O próprio processo de “abertura” iniciado nos anos 70, ancorado como foi na disputa eleitoral, teria sido impensável se o Brasil não dispusesse, a essa altura, de procedimentos razoavelmente confiáveis de administração e controle do processo eleitoral<sup>320</sup>.

Por fim, imperiosa a lição de Tatiana Braz Ribeiral, ao prelecionar que

Por mais contraditório que possa parecer, a Justiça Eleitoral – criada em 1932, permaneceu em funcionamento durante o Regime Militar (1964-1985). O resultado foi a convivência entre os casuísmos do período autoritário e a organização e centralização legislativa promovida pelo Código Eleitoral e a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP), ambos de 1965.

[...]

---

<sup>318</sup>FAUSTO, Boris. *História do Brasil*, cit., p. 420.

<sup>319</sup>SADEK, Maria Tereza. op. cit., p. 18.

<sup>320</sup>Id. *Ibid.*, p. VI.

O legalismo do período conviveu com um ambiente de formalidades eleitorais restritivas, mas, especialmente, de limitação às consultas eleitorais, aos partidos e às candidaturas<sup>321</sup>.

Destaque-se que mesmo durante o regime militar a Justiça Eleitoral mostrou uma atuação firme e comprometida com o processo eleitoral, ao julgar inconstitucional a alínea “n” da Lei Complementar n. 5 de 1970. A decisão sobre este caso teve como base o princípio da presunção de inocência que, em seu art. 1º, previa que eram inelegíveis para qualquer cargo eletivo quem tenham sido condenados ou respondido a processo judicial, instaurado por denúncia do Ministério Público, recebida pela autoridade judiciária competente; por crime contra a segurança nacional e a ordem política e social, a economia popular, a fé pública e a administração pública, o patrimônio; ou pelo direito previsto no art. 22 desta Lei Complementar, enquanto não absolvidos ou penalmente reabilitados.

Referido entendimento consta no Recurso n. 4.466; Ac. n. 5.864, no *Boletim Eleitoral* 302:720; no Recurso n. 4.469, Ac. n. 5.868, no *Boletim Eleitoral* 302:728; no Recurso n. 4.477, no Ac. n. 5.869, e no *Boletim Eleitoral* 302:729<sup>322</sup>.

A Lei Complementar n. 5/1970, considerava inelegível quem estivesse tipificado no art. 1º, I, alínea “b”, da referida lei, ou seja, todos aqueles que tivessem sido atingidos por quaisquer das sanções postas no art. 7, § 1, e no art. 10 do AI-1. De forma objetiva, os inelegíveis seriam todos aqueles que tivessem sido demitidos do serviço público com fundamento nos mencionados artigos do AI-1. Por meio de construção jurisprudencial, como se observa no Acórdão n. 6.461 e nos casos seguintes, a saber, Acórdão n. 6.467 (Recurso n. 5.060, Classe IV, São Paulo), o TSE definiu que a inelegibilidade cessaria após decorridos 10 anos da sanção administrativa de demissão, utilizando-se do pressuposto fundamental de que a inelegibilidade não pode ser fixada por tempo indeterminado, nos moldes do que preceituam tanto o art. 151 da Constituição de 1967 como a Emenda n. 1 de 1969<sup>323</sup>.

---

<sup>321</sup>RIBEIRAL, Tatiana Braz. Justiça eleitoral e direitos políticos no Brasil e no México. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, v. 15, p. 264, set. 2014. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/13783-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2017.

<sup>322</sup>GORDILHO, Pedro. A justiça eleitoral e o processo de redemocratização (reminiscência de um advogado-juiz). Conferência pronunciada no I Congresso de Advogados do Estado da Bahia, a convite da Ordem dos Advogados do Brasil, em 28 de outubro de 1982. *Boletim Eleitoral*, Brasília, ano 32, n. 385, p. 58-60, ago. 1983.

<sup>323</sup>Id., loc. cit.

No âmbito da atuação do TSE, no que se refere especificamente ao AI-5, tem-se que a decisão da Corte Eleitoral acerca da questão da elegibilidade de candidato aposentado de cargo da administração pública, nos termos do art. 6º, §§ 1º e 2º, do AI-5 antes do prazo de 10 anos.

Neste caso, o TSE decidiu que tal inelegibilidade deveria ser graduada entre no mínimo dois e no máximo 10 anos, com base na falta que gerou tal sanção, não podendo admitir que um servidor com uma falta menos gravosa tenha a mesma pena que o outro que fizera algo de maior gravidade.

Esse julgamento foi de grande relevância, haja vista que foi o primeiro a estabelecer que o prazo de inelegibilidade poderia ser graduado, não sendo sempre 10 anos. A sentença foi exarada no Recurso n. 5.065, por meio do Acórdão n. 6.482, que foi impugnado pelo Ministério Público Eleitoral e veio posteriormente a ser confirmado por decisão do Pleno do Supremo Tribunal Federal, pelo Recurso Extraordinário n. 90.332/SP<sup>324</sup>.

Como visto, mesmo em meio ao regime autoritário, muitas vezes, o TSE buscou zelar pelo processo eleitoral, de modo a preservar o povo e seus anseios democráticos e de liberdade. Nestes termos, importante a lição de Carlos Maximiliano:

Os juízes, oriundos do povo, devem ficar ao lado dele, e ter inteligência e coração atentos aos seus interesses e necessidades. A atividade dos pretórios não é meramente intelectual e abstrata; deve ter um cunho prático e humano; revelar a existência de bons sentimentos, tato, conhecimento exato das realidades duras da vida<sup>325</sup>.

Em síntese, mesmo que em um primeiro momento o AI-5 tenha reduzido as atribuições da Justiça Eleitoral, conclui-se que ela manteve sua atuação institucional durante todo o regime da ditadura militar, reconstruindo, ainda que aos poucos, seu papel central, altivo e fundamental para o retorno do estado democrático de direito.

---

<sup>324</sup>GORDILHO, Pedro. op. cit., p. 58-60.

<sup>325</sup>MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1951. p. 83.

### 3.2 Os antecedentes da eleição de Tancredo Neves

Como era de se esperar, o regime autoritário imposto pela ditadura militar não foi aceito de forma passiva pela sociedade brasileira. Desde o golpe de 1964, vários grupos se insurgiram contra a situação vivida no país. No campo das artes, o descontentamento foi perceptível. Por meio da música, do cinema, do teatro e de outras formas de expressão, artistas e intelectuais se manifestaram por diversas vezes contra o regime ditatorial.

De forma institucional, o MDB contribuiu para a formação da oposição. No polo extremo do descontentamento, por sua vez, “a luta armada foi uma alternativa encontrada para tentar derrubar o regime.”<sup>326</sup>

Nesse processo, importante notar que:

Não foi apenas o regime militar que, no Brasil, teve traços peculiares. Também singular foi seu processo de redemocratização. Tratou-se do caso mais longo de transição democrática: um processo lento e gradual de liberalização, em que se transcorreram 11 anos para que os civis retomassem o poder e outros cinco anos para que o presidente da República fosse eleito por voto popular<sup>327</sup>.

O contexto do regime ditatorial no Brasil, em si, foi marcado por contradições, principalmente no que diz respeito à ausência de liberdades individuais, por um lado, e o desenvolvimento econômico – entre os anos de 1950 e 1970 o Brasil passou por uma fase de modernização, com aperfeiçoamento do capitalismo.

Nessa fase, o país começou a acompanhar o padrão de consumo dos países desenvolvidos, com novas possibilidades de ascensão social. Houve o crescimento da indústria em vários segmentos, bem como a expansão do processo de urbanização, muito disso em razão do êxodo rural<sup>328</sup>.

---

<sup>326</sup>DIAS, Rodrigo Francisco. Tancredo Neves e a redemocratização do Brasil. *Temporalidades*: Revista Discente do Programa de Pós-Graduação em História da UFMG, Belo Horizonte, v. 7, n. 3, set./dez. 2015. Disponível em: <<https://seer.ufmg.br/index.php/temporalidades/article/viewFile/3375/2563>>. Acesso em: 06 nov. 2017.

<sup>327</sup>KINZO, Maria D'Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em Perspectiva*, Revista da Fundação Seade, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 4, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/wp-content/uploads/2014/07/v15n4.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

<sup>328</sup>DIAS, Rodrigo Francisco. op. cit., p. 253.

O desenvolvimento experimentado pelo Brasil nesse período contrastava, de forma cristalina, com o regime autoritário instaurado com o golpe militar. A oposição ao regime militar surgiu, nesse contexto, para combater a “violência praticada pelos militares” e, na mesma medida, para sanar as contradições enfrentadas pelo país, tendo em vista que o processo de desenvolvimento não proporcionava melhorias a vida de todos os brasileiros<sup>329</sup>.

Cabe lembrar que dentro desse processo de desenvolvimento econômico, houve uma diminuição significativa dos investimentos em programas sociais no país, provocando o crescimento da desigualdade social no Brasil.

Nesse contexto, obviamente, o processo de redemocratização era imperioso. O retrato da América Latina, na época, era de reestruturação e reformas políticas e sociais. No Brasil, a abertura se deu de maneira “lenta, gradual e segura”, como rezava a proposta do ‘Projeto Geisel-Golbery’, e foi marcada pela atuação da oposição e pelas fragmentações no meio militar”.

Diante desse cenário era incontestável que não havia mais espaço para manutenção do regime ditatorial no país<sup>330</sup>. Nas palavras de Álvaro Valle, o processo de distensão se daria de acordo com o que determinasse o presidente:

As Forças Armadas consideram a luta contra a subversão uma guerra interna. Não se pode esperar qualquer concessão política que representa risco para a segurança. A compreensão desse fato é essencial para o entendimento do modelo brasileiro e para a compreensão de que o processo de distensão só se desenvolverá dentro desta realidade. Por isso o seu ritmo continua sendo determinado pelo Presidente da República, em sua dupla qualidade de chefe militar e político<sup>331</sup>.

O projeto de abertura baseado no tripé lento, gradual e seguro foi encabeçado por Ernesto Geisel e Golbery do Couto e Silva, no seio de uma discussão existente dentro da própria estrutura militar, onde uma parcela dos militares pregava a necessidade de abertura, ao passo que, outra parte entendia que o problema somente seria resolvido com maior repressão política.

A proposta visava a sanar de uma vez a discussão: “[...] evitar tanto uma reação violenta por parte da linha dura, quanto os ‘perigos’ representados por

---

<sup>329</sup>DIAS, Rodrigo Francisco. op. cit., p. 253.

<sup>330</sup>Id., loc. cit.

<sup>331</sup>VALLE, Álvaro. *As novas estruturas políticas brasileiras*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1977. p. 142.

aquela oposição mais radical ao regime”. Dessa forma os militares teriam controle sobre a situação<sup>332</sup>.

Ressalte-se que o presidente Geisel era ligado a ala mais branda das Forças Armadas, os chamados “castellistas” (em referência ao ex-presidente Castelo Branco), o que obviamente influenciou uma tentativa de abrandamento do regime nos momentos iniciais do projeto, conforme explica de maneira elucidativa, Álvaro Valle:

Em 1975 e 1976, o Presidente Geisel procuraria estimular a ação partidária e parlamentar; também aí, os setores radicais da oposição aumentaram a sua protagonização, chegando a criar situações políticas que levaram a novas cassações de mandatos, refreadoras do ritmo de processo de normalização democrática<sup>333</sup>.

Nesse contexto, a oposição soube aproveitar o momento de conflito existente entre as linhas militares, articulando-se por meio do MDB. Por um tempo, o líder do partido, Ulysses Guimarães, manteve postura firme contra o regime militar. Mas foi Tancredo Neves, político mais moderado, que figurou como possível candidato para marcar o processo de redemocratização<sup>334</sup>.

Em 1980, foram aprovadas as eleições diretas para governador. Os membros do regime acreditavam que a multiplicação dos partidos políticos pulverizaria a oposição e facilitaria a vitória do PDS – partido da Ditadura que se originou a partir da antiga Arena –, garantindo o controle da situação ao governo<sup>335</sup>.

Nesse período, o partido de Tancredo Neves (Partido Popular – PP) funde-se ao PMDB (antigo MDB), como forma de aumentar as chances de vitória nos pleitos subsequentes. Todavia, “o PDS conseguiu a maioria no Congresso Nacional, enquanto o PMDB obteve vitórias expressivas nas eleições para governador em estados importantes”, incluindo “São Paulo (Franco Montoro), Minas Gerais (Tancredo Neves) e Paraná (José Richa)”. No entanto, esse número não era o bastante<sup>336</sup>. Assim, após as eleições diretas de 1982, a oposição se deu conta de “[...] que a Ditadura só acabaria quando fossem realizadas eleições diretas para presidente”.

---

<sup>332</sup>DIAS, Rodrigo Francisco. op. cit., p. 254.

<sup>333</sup>VALLE, Álvaro. op. cit., p. 142.

<sup>334</sup>DIAS, Rodrigo Francisco. op. cit., p. 257.

<sup>335</sup>Id., loc. cit.

<sup>336</sup>Id., loc. cit.



No ano seguinte, Dante de Oliveira, deputado federal pelo PMDB, “[...] apresentou à Câmara uma emenda constitucional que restabelecia as eleições diretas para a Presidência da República já na sucessão do general Figueiredo.” Nesse contexto, o movimento “Diretas Já” teve grande destaque<sup>337</sup>. Lenio Luiz Streck avalia que:

A emenda constitucional das “diretas já” foi derrotada no Congresso Nacional, mas marcou indelevelmente a política brasileira, uma vez que, a partir dela, surge a ideia de derrotar o regime militar a partir das próprias regras do jogo por ele impostas: as eleições indiretas.

Com efeito, a campanha de Tancredo Neves à presidência trazia em seu bojo o compromisso de convocação de uma Assembleia Constituinte. Vencedor no Colégio Eleitoral, Tancredo Neves morreu antes da posse. Seu sucessor, José Sarney, encaminhou ao Congresso Nacional proposta de Emenda à Constituição, aprovada em 27 de novembro de 1985, com a seguinte redação: “Os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicamente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional<sup>338</sup>.”

A importância do movimento, não apenas para o período, como também para a história do Brasil, é inegável. Fruto das inquietações populares da época – decorrentes da insatisfação em razão do endividamento do país, do arrocho salarial e das contradições existentes entre o desenvolvimento nacional e a ausência de liberdades individuais –, o movimento levou um milhão e meio de pessoas à Praça da Sé (São Paulo), “a maior manifestação pública então já realizada no Brasil”<sup>339</sup>.

A emenda Dante de Oliveira, que tinha por objetivo a alteração na Constituição Federal de 1969, foi votada pelo Congresso Nacional em 25 de abril de 1984. Não obteve êxito por falta de 22 votos para a sua aprovação, tendo sido 298 votos a favor, 65 votos contra e 3 abstenções. No dia da votação, 112 parlamentares não compareceram ao plenário, muitos deles aliados do regime militar<sup>340</sup>.

Contudo, mesmo frente à pressão popular, a proposta de Dante de Oliveira não logrou êxito, o que não surpreendeu Tancredo Neves, pois ele já vislumbrava

<sup>337</sup>DIAS, Rodrigo Francisco. op. cit., p. 257.

<sup>338</sup>STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e decisão jurídica*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 522.

<sup>339</sup>BAZAGA, Rochelle Gutierrez. As “Diretas Já”: uma análise sobre o impacto da campanha no processo de transição política brasileira. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, ANPUH, 27., 2013, Natal. *Anais...* – ANPUH. Natal: ANPUH, 2013. p. 2. Disponível em: <[http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364952315\\_ARQUIVO\\_ARTIGOANPUH\\_1\\_.pdf](http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364952315_ARQUIVO_ARTIGOANPUH_1_.pdf)>. Acesso em: 07 nov. 2017.

<sup>340</sup>Id., loc. cit.

a dificuldade de aprovação do texto, tendo em vista o contexto político da época. Não é por outro motivo que, paralelamente à “Campanha das ‘diretas já’, o então governador de Minas Gerais já articulava sua candidatura para disputar a presidência da República no Colégio Eleitoral”<sup>341</sup>.

O programa de Tancredo Neves contemplava a convocação de uma Assembleia Constituinte, os problemas sociais, as eleições diretas, a dívida externa, o emprego, a Previdência Social, a liberdade sindical e o Estado de Direito. Ulysses Guimarães coordenou a campanha de Tancredo, intitulada “Muda Brasil: Tancredo Já!”, que recebeu o apoio popular mesmo as eleições sendo indiretas. A candidatura de Tancredo representava para muitos a consolidação da redemocratização. As eleições ocorreram em janeiro de 1985, e deram a vitória a Tancredo Neves, que obteve 480 votos no Colégio Eleitoral contra os 180 de Maluf<sup>342</sup>.

A expressão “Nova República” foi utilizada por Tancredo Neves para marcar o período em que assumiria o governo. “A posse do primeiro civil eleito para o cargo de Presidente da República em mais de 20 anos foi marcada para o dia 15 de março de 1985.”<sup>343</sup>

Contudo, a referida posse nunca ocorreu, já que no dia 21 de abril de 1985, um dia antes da cerimônia, Tancredo faleceu<sup>344</sup>. Buscando sintetizar o processo que culminaria na eleição indireta para presidentes da República, Tatiana Ribeiral acentua que:

Ocorre que foi uma transição política lenta e o ano de 1974 inaugurou a edição de diversas medidas de contenção do avanço oposicionista, até o fim do bipartidarismo, em 1979. Os anos que se seguiram ao fim do bipartidarismo compuseram uma nova fase de migrações parlamentares, reorganização de movimentos sociais e de novos partidos políticos. No entanto, as leis regulamentadas no começo da década de 1980 dificultaram o processo eleitoral, freando a eleição direta para Presidente da República<sup>345</sup>.

Cumprido destacar que nesse cenário de redemocratização, a Justiça Eleitoral teve atuação decisiva para a eleição de Tancredo Neves, o primeiro presidente civil

<sup>341</sup>MENDONÇA, Daniel de. A vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral e a posição política dos semanários *Veja* e *Isto É*. *Alceu* (PUCRJ), Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 165, jan./jun. 2005. Disponível em: <[http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/alceu\\_n10\\_mendonca.pdf](http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/alceu_n10_mendonca.pdf)>. Acesso em: 06 nov.2017.

<sup>342</sup>DIAS, Rodrigo Francisco. op. cit., p. 258.

<sup>343</sup>Id., loc. cit.

<sup>344</sup>Id. Ibid., p. 269.

<sup>345</sup>RIBEIRAL, Tatiana Braz. op. cit., p. 264-265.

brasileiro desde 1964, e conseqüentemente para o fim do regime ditatorial. Como preleciona Maria Tereza Sadek:

A Justiça Eleitoral desempenhou um papel fundamental no processo de transição. Foi um ator mudo, porém decisivo, como fiador da lisura dos resultados eleitorais. Sem uma instituição dessa natureza, dificilmente haveria confiança na competição, ainda mais levando-se em conta as restrições políticas e legais da época. O caminho para a normalidade democrática teria sido muito mais tortuoso, para dizer o mínimo, sem o respeito aos resultados saídos das urnas<sup>346</sup>.

Importante uma digressão história que reforce a atuação da Justiça Eleitoral de forma mais acentuada e mais forte, em face da distensão no fim da década de 1970. Em 1978, o governo militar editou a Emenda Constitucional n. 11, que em seu art. 3º revogava todos os atos institucionais e complementares que contrariassem a Constituição Federal. Porém, um ano antes, foi editado o Ato Complementar n. 104, que suspendia em caráter temporário a regra que permitia a realização de sessões públicas para a difusão do programa dos partidos, assegurando que as mesmas pudessem ser transmitidas de forma gratuita pelas emissoras de rádio e televisão, segundo a Lei Orgânica dos Partidos.

Por meio da Resolução n. 11.222, oriunda do Processo n. 6.395, conforme consta no *Boletim Eleitoral* 370, o TSE, autorizou a realização das sessões públicas destinadas à difusão dos programas dos partidos que, posteriormente, eram transmitidas em âmbito nacional pelas emissoras de rádio e televisão. Tal decisão foi embasada na Emenda constitucional n. 11, registrando, portanto, nos dizeres de Pedro Gordilho:

Considerou o Tribunal, pelo voto unânime de seus juízes, que, no quadro novo resultante da Emenda nº11 e da nova lei que aperfeiçoou a Lei Orgânica dos Partidos, não havia mais espaço para atos complementares de cunho político, eleitoral e partidário, por não passarem tais atos de normas de acomodação indispensáveis à anterior estrutura bipartidária, todavia inconciliáveis com a plenitude de atuação que os regimes democráticos costumam assegurar aos partidos políticos organizados e registrados. Tendo o país entrado no ordenamento consagrado pelo art. 152 da Constituição, entendeu-se que uma norma jurídica de hierarquia inferior não pode embaraçar a atuação permanente das agremiações partidárias, cuja difusão do respectivo programa constitui um de seus atos essenciais<sup>347</sup>.

---

<sup>346</sup>SADEK, Maria Tereza. op. cit., p. 39.

<sup>347</sup>GORDILHO, Pedro. op. cit., p. 58-60.

A decisão mais importante da Justiça Eleitoral no que diz respeito ao processo de transição e ao caminho para a redemocratização se deu quando o TSE se posicionou contrariamente à exigência da fidelidade partidária, positivada no texto constitucional pela Emenda n. 1 de 1969, para a eleição do novo presidente dentro do Colégio Eleitoral.

Sustentou a Corte que o art. 152 da Constituição Federal, em seu parágrafo único, preceitua que perderia o mandato por infidelidade partidária o parlamentar (senador, deputado federal, estadual e vereador) que votasse de forma contrária as diretrizes partidárias.

Dessa forma, caso isso se mantivesse, seriam eleitos os candidatos apoiadores do regime autoritário, visto que, a composição do Colégio Eleitoral, formado por “senadores biônicos” oriundos do “Pacote de Abril” de 1977, além de deputados estaduais indicados pela bancada majoritária das assembleias legislativas, “fazia crer numa vitória situacionista”<sup>348</sup>. No bojo dessas resoluções<sup>349</sup>, assevera Sadek ao tratar da decisão do TSE:

Havia, entretanto, um imponderável: a atuação da Justiça Eleitoral. O T.S.E., com o voto unânime de seus membros, primeiro derrubou a fidelidade partidária para o voto no Colégio Eleitoral e depois recusou-se a aceitar o pedido da direção do PDS de arquivar, com força de diretriz partidária, a obrigatoriedade de seus parlamentares sufragarem os nomes de Paulo Salim Maluf e Flávio Portella Marcílio para os cargos de presidente e vice-presidente da República, respectivamente<sup>350</sup>.

A Resolução do TSE que desobrigou a exigência da fidelidade partidária para o Colégio Eleitoral, que viria a eleger Tancredo Neves, se embasou na inexistência de norma constitucional ou infraconstitucional que restringisse o direito de sufrágio dos delegados das assembleias estaduais e congressistas. No mesmo sentido, não havia norma que declarasse nulo os votos que tivessem violado a fidelidade partidária<sup>351</sup>

A Resolução n. 12.008 reafirmou o que fora dito na resolução anterior, acrescentando que na eleição para presidente e vice- presidente, não poderia o

---

<sup>348</sup>OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. op. cit., p. 59.

<sup>349</sup>BOLETIM Eleitoral, Brasília, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 34, n. 402, jan. 1985. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1402>>. Acesso em: 23 fev. 2018.

<sup>350</sup>SADEK, Maria Tereza. *A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*, cit., p. 40-41.

<sup>351</sup>Id., loc. cit.

partido político alegar que constitui como diretriz partidária a obrigação de voto em determinado candidato, acrescentando, como bem anotou o ministro-relator Néri da Silveira, que a votação em candidato diverso não seria caso de quebra do dever de fidelidade partidária, haja vista que, como o sufrágio corresponde à manifestação da livre vontade do eleitor, não caberia cerceá-lo<sup>352</sup>.

Entretanto, o PDS, desejoso de sufragar os nomes da situação nas eleições indiretas, recorreu ao TSE, pedindo o arquivamento das resoluções mencionadas, tendo indeferido seu intento. Nos dizeres de Sadek, corroborando com a análise deste trabalho, “a abertura brasileira, que fora impulsionada pelas eleições, foi também coroada por um processo eleitoral competitivo, embora indireto, graças à atuação firme da Justiça Eleitoral”<sup>353</sup>.

### 3.3 A Justiça Eleitoral e a Constituição Federal de 1988

Não obstante a vitória de Tancredo Neves tenha sido um marco para a transição de regimes, seu falecimento às vésperas de sua posse foi um golpe que estremeceu a nação e as instituições políticas.

A postura firme e os olhos atentos dos cidadãos para que fosse empossado o vice-presidente José Sarney foram imprescindíveis para o regime de transição. A Assembleia Constituinte de 1986/1987 absorveu as demandas de cunho político e as incorporou no corpo da Constituição de 1988 e, assim, foram realizadas as eleições diretas em 1989.

Como analisa Tatiana Ribeiral, acerca da atividade da Justiça Eleitoral nesse lapso temporal:

A participação eleitoral foi ampliada por conta dos alistamentos e uma Justiça Eleitoral capaz de estruturar-se nos recantos mais isolados do país. Mas, foi ampliada, sobretudo, devido à incorporação de direitos políticos, garantidos no texto constitucional<sup>354</sup>.

Cumprе lembrar que a promulgação da Constituição Cidadã, como ficou conhecida a Constituição Federal de 1988, fortaleceu a Justiça Eleitoral e a elevou

---

<sup>352</sup>SADEK, Maria Tereza. op. cit., 40-41.

<sup>353</sup>Id., loc. cit.

<sup>354</sup>RIBEIRAL, Tatiana Braz. op. cit., p. 264-265.

a um importante patamar. O texto abrigou os direitos fundamentais e constitucionalizou os direitos políticos, os mecanismos de participação democrática, com a participação direta do cidadão (plebiscito, referendo e participação popular), bem como os representativos, via escolha de representantes para o Congresso Nacional e para as casas legislativas estaduais. Nessa esteira, Tereza do Valle resume o período de forma:

No ano da abertura, em 1985, a Emenda Constitucional n. 25 acabou com a exclusão do direito de voto dos analfabetos – embora esses não tivessem (e ainda não têm) o direito de serem votados. É importante considerar que esse período foi marcado por grandes transformações na legislação eleitoral e, no ano de 1986, foi feito um novo recadastramento, sob a responsabilidade da Justiça Eleitoral, no intuito de erradicar possíveis fraudes nesse processo. Com a Constituição de 1988, retomaram-se todos os direitos políticos, bem como a sua ampliação, permanecendo com a Justiça Eleitoral a atribuição de regular os processos eleitorais vindouros. Foi estabelecido, então, o sistema de eleições em dois turnos para os Executivos; o voto facultativo para os analfabetos e para os maiores de 16 e menores de 18 anos; além de assegurar aos partidos políticos autonomia para se estruturarem, prevendo, também, a realização de um plebiscito para a escolha do sistema de governo – realizado em 1993, com a vitória da República sobre a Monarquia e do Presidencialismo sobre o Parlamentarismo<sup>355</sup>.

No que diz respeito à atuação da Justiça Eleitoral entre os anos de 1986 e 1989, pode-se destacar seu papel fundamental no recadastramento dos eleitores, iniciado pelo envio do Ofício n. 584, por parte, do TSE para o então presidente da República José Sarney. A solicitação foi transformada em anteprojeto de lei, em seguida na Lei n. 7444, aprovada pelo Congresso Nacional, em 20 de dezembro de 1985.

O sucesso desse recadastramento, que objetivava aperfeiçoar a verdade eleitoral, diminuindo as possíveis fraudes, foi destacado pelo ex-presidente do TSE, Néri da Silveira, como “um serviço à democracia”<sup>356</sup>. O jurista também ressaltou a independência da magistratura ao lutar e transpor os obstáculos impostos por aqueles que não queriam tal intento.

Néri da Silveira destaca ainda que a Justiça Eleitoral soube ser ativa para realizar a “decidida ação contra a fraude no alistamento e a constituição, em meio

---

<sup>355</sup>VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Aspectos históricos da Justiça Eleitoral brasileira, cit., p. 21.

<sup>356</sup>SILVEIRA, José Néri da. *Aspectos do processo eleitoral*. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 1998. p. 25-26.

seguro e magnético, dos cadastros eleitorais”<sup>357</sup>. Prossegue, asseverando que “os Juízes e servidores da Justiça Eleitoral evidenciaram à Nação seu espírito de serviço e de amor à democracia”. Finalizando, destaca o papel do povo brasileiro ao participar tão ativamente desse recadastramento, manifestando, portanto, “seu profundo desejo de ver funcionando, no país, uma democracia representativa autêntica”<sup>358</sup>.

Se de um lado o TSE buscou acabar com as fraudes, em que pesem que elas não tenham sido extirpadas totalmente do sistema, de outro, na campanha da constituinte de 1986, a Justiça Eleitoral no que diz respeito à atuação prévia também fez valer sua função moralizadora do processo eleitoral, seguindo de forma objetiva o que estipulavam as leis vigentes.

Segundo Rachel Meneguello, em São Paulo, de “2.375 pedidos de registro de candidatos apresentados pelos partidos políticos ao TRE, a Justiça indeferiu 147”<sup>359</sup>, devido a inúmeras razões, tais como: documentação incompleta, prazo de filiação irregular e, até mesmo, por questões morais e de caráter, devido ao passado ilícito do candidato.

Após iniciado o processo eleitoral, no âmbito de atuação da Justiça Eleitoral, no que concerne a sua atuação fiscalizatória, os maiores problemas ocorreram em razão das dificuldades apresentadas pelo número de servidores e pela sua capacidade operacional à época, como fica claro na assertiva de Meneguello:

Parece claro, portanto, que a regulação de competições político-eleitorais tão complexas requer uma adaptação operacional condizente à magnitude do eleitorado e ao número de forças político-partidárias. Parece inviável qualquer solução que não caminhe em direção à informatização dos processos eleitorais<sup>360</sup>.

Promulgada a Constituição de 1988, e já no curso das eleições diretas de 1989 para a presidência da República, o TSE teve desempenho de forte repercussão em quatro casos relevantes: (i) a regulamentação da propaganda eleitoral; (ii) as decisões referentes à divulgação de pesquisas e à realização de

---

<sup>357</sup>SILVEIRA, José Néri da. op. cit., 25-26.

<sup>358</sup>Id., loc. cit.

<sup>359</sup>MENEGUELLO, Rachel. Nota preliminar para um estudo da Justiça Eleitoral. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Eleições 1986*. São Paulo: IDESP, 1989. p. 108-109.

<sup>360</sup>Id., loc. cit.

debates; (iii) a deliberação no “caso Silvio Santos”; e (iv) o desempenho na apuração de votos.

Ainda sob a égide da nova Carta, o TSE acabou com a censura prévia aos programas partidários e garantiu, com uma leitura tolerante, o “direito de resposta” consubstanciado na Resolução n. 15.443.

Em relação à divulgação das pesquisas, o TSE considerou inconstitucional a Lei n. 7.773 e, na mesma Resolução n. 15.443, garantiu a liberdade de divulgação de pesquisas independentemente do período que preceituava a lei inconstitucional.

A realização dos debates também foi objeto de atuação da Corte que, ao julgar o mandado de segurança impetrado pela Associação Brasileira de Rádios e Emissoras de Televisão (ABERT), julgou constitucional a lei que obrigava o convite e presença de todos os candidatos para a realização de um debate, mas acentuou o caráter programático da norma, ao decidir que os debates poderiam ser realizados independentemente da presença de todos eles, haja vista que eventual proibição da realização desses debates prejudicaria o direito de informação dos eleitores.

Neste sentido observa Sadek que “a atuação da Justiça Eleitoral nas eleições de 1989 foi um importante avanço na implementação do direito do cidadão ao maior número possível de informações”<sup>361</sup>.

Destaque-se ainda o emblemático caso que tratou da candidatura do apresentador de televisão, Silvio Santos, nome artístico de Senhor Abravanel, processo que colocou em xeque a credibilidade da Justiça Eleitoral. O ministro Vilas Boas indeferiu o pedido de registro da candidatura do Silvio Santos, protocolado apenas 15 dias antes do pleito, o que provocou uma comoção nacional, haja vista que o ponto focal da celeuma era um *showman* amado e conhecido nacionalmente.

De fato, o veto do presidente José Sarney ao art. 8 da Lei Eleitoral, abriu a possibilidade para a candidatura de pessoas que não estivessem filiadas a um partido há no mínimo seis meses antes do pleito, ou seja, tornava-se possível a filiação e pedido de registro de candidatura há 15 dias da eleição.

Ao indeferir o pedido, ignorando as pressões da opinião pública e mesmo as pressões políticas que haviam à época, o TSE baseou-se na estrita legalidade e

---

<sup>361</sup>SADEK, Maria Tereza. op. cit., p. 47.



seguiu à risca os ditames da Lei Eleitoral. O indeferimento teve como base duas alegações: a não conformidade do registro definitivo do Partido Municipalista Brasileiro, uma vez que não restou comprovado o mínimo de 10 convenções em diretórios estaduais; e a exigência de que o pretendente à candidatura se afaste três meses antes do pleito de funções em cargo de direção em empresa concessionária ou permissionária de serviço público.

Como se vê, Sílvio Santos era, e ainda é, presidente do Sistema Brasileiro de Televisão (SBT), razão pela qual a decisão do TSE foi deveras acertada. Destaque-se ainda que a decisão da Corte, detentora da última palavra no assunto, segundo Sadek, demonstrou que “a aplicação da lei encerrou este episódio, fortalecendo a imagem de credibilidade da Justiça Eleitoral”. Sadek conclui que o “importante é que os ministros agiram como magistrados, equidistantes das partes em disputa. Um compromisso prevaleceu: a obediência à Constituição.”<sup>362</sup>

Ainda no tocante à atuação da Justiça Eleitoral em 1989 destaca-se o processo de apuração dos votos.

Vários candidatos tentaram descreditar a Justiça Eleitoral alegando falta de lisura na apuração dos votos, em especial, Leonel Brizola que sustentava o temor de ocorrência de fraudes e questionava a idoneidade dos trabalhos de apuração, pois os resultados de alguns TRE demoraram a chegar ao TSE.

Ante as referidas críticas que careciam de embasamento, sobretudo em virtude do incessante acompanhamento do TSE, obstinado a dar lisura ao pleito e deixar público seus atos, nos dizeres de Sadek, “se não chegaram a afetar a respeitabilidade da Justiça Eleitoral, apontaram pontos frágeis, aos quais ela certamente terá que dar respostas nos próximos pleitos.”<sup>363</sup> Desde então defende-se que a Justiça Eleitoral vem respondendo a contento.

Para encerrar esse tópico, importante traçar um panorama geral acerca da Justiça Eleitoral pós-1988. Gilmar Ferreira Mendes, discorrendo acerca do desenvolvimento histórico da Justiça Eleitoral e do direito brasileiro de forma geral, comenta que:

---

<sup>362</sup>SADEK, Maria Tereza. op. cit., p. 52.

<sup>363</sup>Id. Ibid., p. 59.

A Constituição de 1998 foi um marco importante na nossa história institucional. O período de 1891 a 1988 foi marcado por sucessivas interrupções, tentativas de golpe e comprometimento da democracia. Mas, sob a Carta de 1988, estamos vivendo, com todas as suas vicissitudes e problemas, o mais longo período de normalidade institucional de nossa história republicana<sup>364</sup>.

De acordo com Gilmar Mendes, o panorama atual experimentado pelo direito brasileiro “é de inequívoca normalidade institucional”. Existem mazelas que são respondidas pelo próprio direito. Todos que se sentem lesados ou violados em seus direitos podem recorrer ao Judiciário, o que demonstra o sucesso da luta histórica pelo acesso a esse poder constituído. As instituições judiciárias são respeitadas pelo povo e as decisões são pautadas em princípios e balizas<sup>365</sup>.

No entanto, saindo da esfera global e indo o para a particular, no campo eleitoral, o Brasil enfrenta sérias dificuldades. Muitas vezes, pode-se perceber que, no que diz respeito à produção de normas, não se conseguiu, de fato, progredir, nem sugerir mudanças adequadas, com avanços e retrocessos, no mais das vezes com medidas paliativas para a opinião pública. A Justiça Eleitoral carece ainda de muitas reformas para que consiga atender às necessidades do país e o TSE junto com o Supremo Tribunal Federal têm um papel a desempenhar nesse processo de garantia do exercício político:

O Tribunal Superior Eleitoral tem sido personagem vital nesse importante período da Nação, não apenas fiscalizando o processo eleitoral, mas agindo ativamente por meio de campanhas institucionais e incentivo ao exercício da cidadania. Junto com ele, o Supremo Tribunal Federal tem também exercido papel imprescindível na manutenção da estabilidade de nosso país, proferindo relevantes decisões sobre a temática dos direitos políticos.

[...]

Paralelamente, modificações recentes na legislação eleitoral indicam, ainda que de forma tímida, um esforço de superação das fragilidades do sistema proporcional adotado no nosso contexto de pluripartidarismo exacerbado<sup>366</sup>.

Como visto, a atuação da Justiça Eleitoral na transição democrática bem como seu papel no seio da Constituição de 1988 demonstram sua vital importância

---

<sup>364</sup>MENDES, Gilmar Ferreira. Reforma eleitoral: perspectivas atuais. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (Coords.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. Prefácio Ministro Carlos Ayres Britto. São Paulo: Atlas, 2016. p. 303.

<sup>365</sup>Id., loc. cit.

<sup>366</sup>Id. Ibid., p. 324.

para um efetivo Estado Democrático de Direito. Dessa forma, pode-se concluir que, em que pese todo esforço empreendido por essa instituição, ela deve se balizar dentro do arcabouço de normas jurídicas produzidas, que pecam pela falta de uma análise profunda sobre os problemas sistêmicos e, na maioria das vezes, são dotadas de casuísmos que a longo prazo têm um efeito perverso de agravar ainda mais o quadro eleitoral brasileiro.

Não obstante hajam normas plausíveis que, de certa forma, buscam aperfeiçoar o exercício democrático, ainda faltam tantas outras para que se tenha de fato um efetivo avanço em nosso tão combalido sistema eleitoral.

### 3.3.1 Alguns princípios balizadores da Justiça Eleitoral

Pertinente nesse momento analisar alguns princípios fundamentais e balizadores do Direito e da Justiça Eleitoral, a fim de compreendê-los e de entender também quais o papel que eles desempenham nesse campo do conhecimento jurídico.

A terminologia “princípio” ganhou “diversos sentidos ao longo da história”. Em sentido amplo, princípio “refere-se à causa primeira, à razão, à essência ou ao motivo substancial de um fenômeno”. No Direito brasileiro, os princípios têm força normativa, servindo de baliza para a aplicação das regras<sup>367</sup>. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, princípio

[...] é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico<sup>368</sup>.

A importância dos princípios pode ser percebida de forma mais nítida no momento da aplicação do Direito ao caso concreto. Isso porque diferente das normas positivadas, cujo conteúdo é rígido, os princípios são abstratos, permitindo

---

<sup>367</sup>GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017. p. 43.

<sup>368</sup>BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2015. p. 54.

ao hermeneuta uma margem interpretativa. Nesse sentido, os princípios não ostentam “conteúdo predefinido”, sendo “essencialmente vagos e imprecisos”<sup>369</sup>.

Depreende-se, pois, que os princípios possuem função hermenêutica, na medida em que orientam a aplicação das regras jurídicas ao caso concreto, possibilitando maior justiça das decisões, exatamente em razão de seu aspecto abstrato. Outra função essencial dos princípios é a de delimitar o campo jurídico, vale dizer, o espaço de aplicação e incidência de determinado instituto jurídico<sup>370</sup>.

Nesse diapasão, Luís Roberto Barroso defende que os princípios são “premissas conceituais, metodológicas ou finalísticas, que devem anteceder, no processo intelectual do intérprete, a solução concreta da questão posta”<sup>371</sup>. Na obra *Teoria dos Princípios*, em suas conclusões, Humberto Ávila de forma bem aprofundada afirma que:

Os princípios são obras imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação demandam uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção<sup>372</sup>.

Em razão da amplitude do campo jurídico, existem princípios gerais, que orientam a sistemática do direito, e princípios específicos, “que dizem respeito a apenas uma disciplina jurídica”.

São inúmeros os princípios existentes no Direito eleitoral, sendo alguns mais gerais, como o da democracia, democracia representativa, soberania popular e Estado Democrático de Direito, e outros mais específicos<sup>373</sup>.

O princípio da democracia está na base do sistema jurídico brasileiro, em especial no que tange ao Direito eleitoral. Historicamente, o conceito de democracia é creditado aos gregos, “que cunharam esse termo, que deriva de *demokratia*: demos, povo, e *kratos*, poder, ou seja, poder do povo”. Com o passar do tempo, a noção de democracia passou por transformação. Atualmente, fala-se em níveis de

---

<sup>369</sup>GOMES, José Jairo. op. cit., p. 44.

<sup>370</sup>Id. Ibid., p. 45.

<sup>371</sup>BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 322.

<sup>372</sup>ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 15. ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros Ed., 2014. p. 225.

<sup>373</sup>GOMES, José Jairo. op. cit., p. 45.

democracia para se descrever a “qualidade” da democracia em determinado país<sup>374</sup>.

Como o conceito de democracia é um dos mais amplos, grande é o debate acerca dos seus contornos. Para compreender a democracia sem incorrer em erros ou deturpações é fundamental seguir algumas balizas. É possível afirmar que a democracia só existe quando presentes certos requisitos<sup>375</sup>.

O primeiro deles é a participação efetiva de todos os membros de uma sociedade. Além de poder participar de forma individual, o cidadão deve ser capaz de influenciar outras pessoas, mostrando suas ideias e opiniões<sup>376</sup>.

A igualdade de voto é o segundo requisito para a consolidação da democracia, em se tratando da esfera eleitoral. Vale dizer que não pode haver diferenciação entre os votos, pois, cada um deve ser contado como igual<sup>377</sup>.

Um dos pontos chaves para o exercício da cidadania e da própria democracia é o entendimento esclarecido. Significa dizer que todos os membros da sociedade devem ser instruídos sobre as políticas e assuntos que dizem respeito à vida em coletividade<sup>378</sup>. Nesse sentido:

Se a nacionalidade representa o vínculo jurídico-político do indivíduo com o Estado e sua respectiva ordem jurídica, a cidadania, que, em regra, pressupõe a nacionalidade (mas não necessariamente), bem como os direitos e deveres fundamentais que lhe são correlatos, guarda estreita relação com o assim designado *status activus* (da cidadania) do indivíduo, ou seja, com os seus direitos (competências) de participação ativa na formação da vontade política (estatal) e, nesse sentido, do processo democrático e decisório<sup>379</sup>.

O quarto requisito da democracia é o controle do programa de planejamento. Os próprios membros da comunidade devem deliberar acerca dos rumos a serem seguidos. Toda e qualquer mudança programática deve ser aprovada pelos cidadãos<sup>380</sup>.

---

<sup>374</sup>GOMES, José Jairo. op. cit., p. 46.

<sup>375</sup>DAHL, Robert Alan. *Sobre a democracia*. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 2009. p. 49.

<sup>376</sup>Id., loc. cit.

<sup>377</sup>Id., loc. cit.

<sup>378</sup>Id., loc. cit.

<sup>379</sup>SARLET. Ingo Wolfgang; MARINONI. Luiz Guilherme; MITIDIERO. Daniel. *Curso de direito constitucional*, cit., p. 660.

<sup>380</sup>DAHL, Robert Alan. op. cit., p. 49.

Por fim, o requisito da inclusão dos adultos. De acordo com Robert Alan Dahl, “Antes do século XX, este critério era inaceitável para a maioria dos defensores da democracia. Justificá-lo exigiria que examinássemos por que devemos tratar os outros como nossos iguais políticos”<sup>381</sup>.

O princípio da democracia está inserido na Constituição Federal do Brasil de 1988 de forma expressa, influenciando não apenas a estrutura do modelo brasileiro, como também à da maioria dos países ocidentais de viés democrático. O princípio da democracia, apesar de sua positivação, permanece abstrato, considerado por muitos doutrinadores como um “ideal a ser alcançado”<sup>382</sup>.

A ideia de que o poder emana do povo, decorrência lógica do princípio da democracia, no entanto, deve ser analisada em conformidade com a sistemática do ordenamento jurídico. Fala-se, atualmente, em democracia constitucional, em contraposição à ideia tradicional de democracia no sentido majoritário. Para entender a diferença, pertinente o ensinamento de Lenio Luiz Streck:

Se compreendesse a democracia como a prevalência da regra da maioria, poder-se-ia afirmar que o constitucionalismo é antidemocrático, na medida em que este “subtrai” da maioria a possibilidade de decidir determinadas matérias, reservadas e protegidas por dispositivos contramajoritários. O debate se alonga e parece interminável, a ponto de alguns teóricos demonstrarem preocupação com o fato de que a democracia possa ficar paralisada pelo contramajoritarismo constitucional, e, de outro, o firme temor de que, em nome das maiorias, rompa-se o dique constitucional, arrastado por uma espécie de retorno a Rousseau.

O que se procura instituir é a oposição vivente entre “democracia constitucional” e “democracia majoritária”, sendo esta, em função de seu modo efêmero, restringida por aquela<sup>383</sup>.

Não se pode, nesse sentido, compreender a democracia como sendo, única e simplesmente, a regra da maioria, tendo em vista a existência de princípios que funcionam contra tudo e contra todos. Nesse diapasão, Fábio Konder Comparato, amparado nas lições de Rousseau, lembra que:

*A constitutio libertatis* funda-se, portanto, no consenso fundamental de que, ante a impossibilidade prática da unanimidade, a minoria deve acatar as decisões da maioria que não ultrapassem os limites dos direitos individuais. O que supõe, logicamente, como observou Rousseau, que “a

---

<sup>381</sup>DAHL, Robert Alan. op. cit., p. 50.

<sup>382</sup>GOMES, José Jairo. op. cit., p. 46.

<sup>383</sup>STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teoria discursivas: da possibilidade à necessidade de respostas corretas em direito*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 18-19.

unanimidade tenha existido pelo menos uma vez, por ocasião da constituição da sociedade politicamente organizada<sup>384</sup>.

Ainda nas lições de Fábio Konder Comparato, no que tange à definição de democracia,

Democracia significa, pois, um regime de autonomia do povo e não de heteronomia. Como tal, a ideia democrática está indissolúvelmente ligada ao valor de liberdade, concebida esta, justamente, como a faculdade de todos e de cada qual se decidirem ou de agirem, segundo sua própria determinação.

[...]

Nesta acepção fundamental, democracia não é forma de governo, mas tipo de regime político. Ela se define em função do titular último do poder político e não do modo – monárquico, aristocrático ou popular do exercício do poder<sup>385</sup>.

Levando-se em consideração o princípio democrático, decidiu o Superior Tribunal Federal, em 17 de setembro de 2015, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.650, de relatoria do ministro Luiz Fux, que as doações de pessoas naturais bem como do próprio candidato para campanhas eleitorais não vulneravam os princípios fundamentais democrático, republicano e de igualdade política.

Necessário avançar para as noções relativas ao princípio da democracia representativa, que consiste em uma das formas de participação popular nas decisões que implicarão consequências para a comunidade. A outra forma de democracia é a direta, modelo no qual “as decisões são tomadas em assembleia pública, da qual devem participar todos os cidadãos”.

O Brasil, por questões políticas, adota o sistema de representação<sup>386</sup>. Sem olvidar dos mecanismos de participação direta positivados constitucionalmente como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

Na democracia representativa, também chamada indireta, o povo elege representantes, para que estes tomem as decisões políticas. Aqui, entramos mais precisamente no campo do Direito eleitoral. Os partidos políticos servem para realizar o princípio da democracia representativa. “O esquema partidário é

<sup>384</sup>COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 179.

<sup>385</sup>Id., loc. cit.

<sup>386</sup>GOMES, José Jairo. op. cit., p. 50-51.

assegurado pelo artigo 14, § 3º, V, da Lei Maior, que erigiu a filiação partidária como condição de elegibilidade”<sup>387</sup>.

Nesse sentido, Fávila Ribeiro acredita que no que se refere à vida dos partidos políticos como meio de assegurar a democracia representativa e a efetiva participação social, por meio do que seriam chamados de “governo da opinião”, o povo “contaria com adequados instrumentos para transmitir seus anseios, aspirações e inclinações”, fazendo valer, para concretizar esse intento, “dos partidos políticos para fazer as suas enunciações, reencontrando os seus representantes depois de consumadas as eleições que os consagraram”<sup>388</sup>.

Apesar da importância dos partidos políticos, os mesmos devem ser analisados, também, a partir de uma perspectiva crítica. É preciso lembrar que “A centralização crescente diminui cada vez mais o papel dos adeptos sobre os dirigentes, aumentando, pelo contrário, a influência dos segundos sobre os primeiros.” Ainda sobre o assunto<sup>389</sup>:

Os processos eleitorais, aos poucos, perdem terreno para a designação dos chefes: a cooptação ou a nomeação pelo alto, antigamente dissimuladas com pudicícia, são, agora, confessadas, em parte, pelos estatutos e, às vezes, altamente proclamadas como indícios de progresso (nos partidos fascistas).

O desenvolvimento das ligações verticais e a formação de compartimentos estanques daí resultante debilitam a liberdade de ação da base e desenvolvem as possibilidades de influência do cume; permitem um enquadramento justo dos partidários, enquadramento capaz de obstar qualquer movimento de independência relativamente ao centro e de manter uma ortodoxia rigorosa. A disciplina dos adeptos aumenta, ao mesmo tempo, por esses meios materiais e por um esforço maior ainda de propaganda e persuasão, que os leva a venerar o partido e os chefes e a lhes crer infalibilidade: o espírito crítico recua a bem do espírito de adoração. Os próprios parlamentares estão sujeitos a essa obediência, que os transforma em máquinas de votar governadas pelos dirigentes do partido<sup>390</sup>.

Para Dallari a democracia representativa “continua sendo a principal forma de busca da democratização dos governos”<sup>391</sup>, haja vista que como assinala Vânia Aieta:

<sup>387</sup>GOMES, José Jairo. op. cit., p. 51.

<sup>388</sup>RIBEIRO, Fávila. *Constituinte e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 1986. p. 74.

<sup>389</sup>DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. p. 456.

<sup>390</sup>Id., loc. cit.

<sup>391</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 157.



[...] malgrado o sistema político representativo ser, por determinadas necessidades práticas, aquém do ideal de uma igual participação de todos, é inegável que realiza a democracia na maior medida do possível, além de garantir uma eficaz retroação dos atos dos órgãos representativos em relação às demandas e ao ideário da maioria<sup>392</sup>.

Na análise dos méritos da Constituição de 1988, sobretudo no tocante ao regime democrático, afirma Manoel Gonçalves Ferreira Filho que “não ficou no papel o sistema democrático que desenhou, mas este realmente se implantou<sup>393</sup>”.

O princípio do Estado Democrático de Direito, por sua vez, deve ser analisado em dois aspectos: a existência de um sistema normativo, com diretrizes aplicáveis a todos os membros de uma comunidade (Estado de Direito), e a possibilidade de ampla participação dos sujeitos na construção das normas sociais<sup>394</sup>. É o que observa Lewandowski, ao acentuar que esse tipo de Estado, nada mais é do que “um aprofundamento do Estado Social de Direito, maximizando a abertura de suas instâncias decisórias para os cidadãos”<sup>395</sup>.

Na lição de Luiz Alberto David Araújo<sup>396</sup>, a Constituição Federal de 1988 teve o condão de resgatar o Estado Democrático de Direito, tendo sido utilizada como instrumento de retorno da cidadania após anos sob a égide ditatorial. O texto constitucional, segundo o autor, é “fruto da preocupação de resgatar o Estado Democrático e da tarefa de afastar a ameaça de retorno dos militares ao poder”.

Nesse sentido, preciosa a lição da Nina Ranieri, que define de forma singular o princípio do Estado Democrático de Direito, como sendo:

A modalidade do Estado constitucional e internacional de direito que, com o objetivo de promover e assegurar a ampla proteção dos direitos fundamentais, tem na dignidade humana o seu elemento nuclear e na

<sup>392</sup>AIETA, Vânia Siciliano. *Democracia: estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006. p. 189. (Coleção Tratado de Direito Político; v. 2).

<sup>393</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 149.

<sup>394</sup>GOMES, José Jairo. op. cit., p. 53.

<sup>395</sup>LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. A formação da doutrina dos direitos fundamentais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva; TAVARES, André Ramos. (Coords.). *Lições de direito constitucional: em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 178-179.

<sup>396</sup>ARAÚJO, Luiz Alberto David. Formas de participação popular na gestão da coisa pública. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva; TAVARES, André Ramos (Coords.). *Lições de direito constitucional: em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 645.

soberania popular, na democracia e na justiça social os seus fundamentos<sup>397</sup>.

Como visto, daí decorre o princípio da soberania popular. Se o Estado é soberano no âmbito externo, frente aos outros Estados que compõe a comunidade global, internamente a soberania pertence ao povo. Nesse sentido:

O poder soberano emana do povo: todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (CF, art. 1º, parágrafo único). A soberania popular é concretizada pelo sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, plebiscito, referendo e iniciativa popular (CF, art. 14, caput).

Assim, a soberania popular se revela no poder incontrastável de decidir. É ela que confere legitimidade ao exercício do poder estatal. Tal legitimidade só é alcançada pelo consenso expresso na escolha feita nas urnas<sup>398</sup>.

Conceitualmente, afirma Djalma Pinto que soberania popular significa que “a titularidade do poder pertence aos cidadãos, resume a ideia de que o povo é o único titular do poder”<sup>399</sup>.

Na mesma esteira, acrescenta Jorge Miranda<sup>400</sup> que essa soberania do povo, no sentido de supremacia do povo no Estado, deve ser obrigatoriamente entendida como uma forma de os governantes serem necessariamente de confiança do povo, e eleitos por eles, e, ainda sim, devendo existir a possibilidade de o povo ter “o poder de tomar certas decisões através de eleição ou referendo”.

Por fim, cabe sintetizar fundamental lição Canotilho<sup>401</sup> que, ao discorrer acerca do princípio da soberania popular, adverte que o mesmo é composto historicamente de cinco dimensões, quais sejam: (i) o domínio político; (ii) a legitimação de tal domínio; (iii) o povo; (iv) a soberania popular em sentido material e procedimental e (v) a constituição.

---

<sup>397</sup>RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Manoel, 2013. p. 313.

<sup>398</sup>GOMES, José Jairo. op. cit., p. 54.

<sup>399</sup>PINTO, Djalma. *Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal: noções gerais*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 70 p.

<sup>400</sup>MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional: estrutura constitucional da democracia*. Portugal: Coimbra Ed., 2007. t. 7, p. 63.

<sup>401</sup>CANOTILHO, J J Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 292.

De forma singular Lewandowski afirma que a ideia de soberania tal qual conhecemos hoje “cristaliza-se como uma moeda de duas faces: uma interna, em que é sinônimo de supremacia, e outra externa, em que coincide com a noção de independência”<sup>402</sup>.

No tocante à atuação da Justiça Eleitoral e ao respeito ao princípio da soberania popular, Luiz Fux adverte que:

No âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, tenho manifestado que, após o resultado legítimo das urnas, existe uma precedência da soberania popular em detrimento de outros princípios caros ao processo eleitoral. É que, a meu juízo, a retirada de determinado candidato investido no mandato, de forma legítima, pelo batismo popular somente deve ocorrer em bases excepcionalíssimas, notadamente em casos gravosos de abuso de poder econômico e captação ilícita de sufrágio manifestamente comprovados nos autos<sup>403</sup>.

O princípio republicano tem conceito criado na Roma antiga, que sintetizava o termo como algo que pertencia a todos. O que se vê é que tal mandamento sofreu alterações em seu conceito com o passar dos anos. Na Idade Média, por exemplo, era empregado como sinônimo de Estado, até que Rousseau, no século XVIII, resgatou a ideia inicial cunhada pelos romanos, ao tratar os cidadãos como iguais em seus direitos e assentar que o Estado deveria ser regido por leis, qualquer que fosse a sua forma de administração.

A concepção moderna vem a partir da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, graças à ideia de que os cidadãos são titulares de direito em face do Estado. Em nosso regime jurídico pátrio, sobretudo a partir da ótica da Constituição de 1988, David Araújo assevera que “o artigo primeiro já trata do princípio republicano, indicando que a coisa pública deve ser fiscalizada.”<sup>404</sup> Em análise objetiva, anota Lewandowski que:

A Constituição de 1988, com o seu núcleo republicano, derivou de um sentimento de repulsa ao regime de exceção imposto pelos governos militares, bem como de repúdio ao passado histórico de autoritarismo político e de exclusão social, consubstanciando um projeto de

---

<sup>402</sup>LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Direito comunitário e soberania: algumas reflexões. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 92, p. 231-242, jan. 1997. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67362>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

<sup>403</sup>FUX, Luiz. Princípios do direito eleitoral. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (Coords.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. Prefácio Ministro Carlos Ayres Britto. São Paulo: Atlas, 2016. p. 517.

<sup>404</sup>ARAÚJO, Luiz Alberto David. op. cit., p. 649.

desenvolvimento nacional que busca a superação das desigualdades, a efetivação dos direitos fundamentais e a consolidação da democracia<sup>405</sup>.

Portanto, como visto, em uma república o poder não é um espaço, nem tampouco uma pessoa – como ocorre na monarquia. Dessa forma, existe alternância entre aqueles que exercem o poder pelo mandato. Conforme analisa Lewandowski, “o princípio republicano, entre nós, representa a viga mestra do ‘sentimento constitucional’ (*Verfassungsgejull*) a que se refere a doutrina alemã.”<sup>406</sup>

Nesse sentido, “a república tem por fundamentos a eletividade, a temporalidade e a alternância de pessoas no comando do Estado”. Percebe-se aqui a ligação com o princípio da democracia representativa, na medida em que o povo, por meio de seus representantes legítimos, escolhe as pessoas que vão exercer o poder, por um certo período<sup>407</sup>.

Nesses termos, pertinente a conclusão de Lewandowski sobre o referido princípio:

Por fim, cumpre notar que, se todo princípio constitui um “mandamento de otimização”, ou seja, um preceito que determina “que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”, forçoso é concluir que o princípio republicano, enquanto complexo axiológico-normativo situado no ápice de nossa hierarquia constitucional, deve ser expandido em sua extensão máxima, afastando nesse processo todas os princípios, regras e atos que lhe sejam contrários. Convém lembrar, todavia, que a força imperativa desse princípio será tanto maior quanto mais elevado for o grau de maturidade cívica dos cidadãos e quanto mais conscientes estejam de que são titulares não só de direitos, mas também de deveres em face da coletividade<sup>408</sup>.

Cumpra ainda plasmar importante decisão do TSE, no Recurso Especial Eleitoral n. 32.539, de 2008, ao tratar e proibir a figura dos prefeitos itinerantes, por violação ao princípio republicano, sobretudo no que tange aos seus fundamentos. Veja-se a ementa:

---

<sup>405</sup>LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 100, p. 197, jan. 2005. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67670/70278>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

<sup>406</sup>Id., loc. cit.

<sup>407</sup>GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*, cit., p. 55.

<sup>408</sup>LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano, cit., p. 198-199.

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. MUDANÇA DE DOMICÍLIO ELEITORAL. “PREFEITO ITINERANTE”. EXERCÍCIO CONSECUTIVO DE MAIS DE DOIS MANDATOS DE CHEFIA DO EXECUTIVO EM MUNICÍPIOS DIFERENTES. IMPOSSIBILIDADE. INDEVIDA PERPETUAÇÃO NO PODER. OFENSA AOS §§ E DO ART. DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NOVA JURISPRUDÊNCIA DO TSE. Não se pode, mediante a prática de ato formalmente lícito (mudança de domicílio eleitoral), alcançar finalidades incompatíveis com a Constituição: a perpetuação no poder e o apoderamento de unidades federadas para a formação de clãs políticos ou hegemonias familiares. **O princípio republicano está a inspirar a seguinte interpretação basilar dos §§ 5º e 6º do art. 14 da Carta Política: somente é possível eleger-se para o cargo de “prefeito municipal” por duas vezes consecutivas.** Após isso, apenas permite-se, respeitado o prazo de desincompatibilização de 6 meses, a candidatura a “outro cargo”, ou seja, a mandato legislativo, ou aos cargos de Governador de Estado ou de Presidente da República; não mais de Prefeito Municipal, portanto. Nova orientação jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral, firmada no Respe 32.507. (Destques nossos)

Dessa forma, depreende-se do julgado que foi levado em consideração o fundamento do princípio republicano, que trata da alternância do poder com base na necessidade de oxigenação no interior de um regime democrático, sempre oferecendo novos balizadores e pensamentos políticos que “torna[m] claro ao cidadão-candidato que a investidura na chefia do Executivo não é reinado, é mandato com início e término predefinidos em nossa Lei Fundamental.”<sup>409</sup>

Em se tratando de democracia, faz-se necessário refletir acerca de suas deturpações. Quando viciada, pode se converter em anarquia ou servidão, esta última variação mais preocupante do que a primeira, conforme pondera Alexis de Tocqueville:

Estou convencido, porém, que a anarquia não é o principal mal que os séculos democráticos devem temer, mas o menor. A igualdade produz, com efeito, duas tendências: uma conduz os homens diretamente à independência e os pode impelir de repente para a anarquia, a outra os conduz por um caminho mais longo, mais secreto, mais seguro, para a servidão.

Os povos veem facilmente a primeira e resistem a ela; deixam-se arrastar pela outra, sem vê-la; por isso é particularmente importante apontá-la<sup>410</sup>.

<sup>409</sup>SHIRADO, Nayana. A reeleição para um mandato subsequente no poder executivo municipal interpretada pelo Tribunal Superior Eleitoral: o adeus à candidatura-intinerante. *Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas*, Manaus, n. 9, p. 55-89, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/809>>. Acesso: em 02 mar. 2018.

<sup>410</sup>TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América*. 2. ed. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1987. p. 512.

### 3.3.2 Os direitos políticos na Constituição Federal de 1988

No âmbito constitucional, os direitos políticos encontram-se fundamentados no Título II, Capítulo IV, que trata dos direitos e garantias fundamentais do homem. Dentro do referido capítulo, mais precisamente no art. 14, o legislador ordinário preceitua que o poder do povo será manifestado por meio do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, sendo de valor igual para todos, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Compreende José Afonso da Silva que os direitos políticos estampados na Constituição Federal garantem ao indivíduo sua participação no processo político da nação, uma vez que permitem que ele se manifeste por instrumentos hábeis, tais como, o direito de eleger os seus representantes, de participar como candidato em partidos políticos, dentre outras modalidades de sufrágio:

Os direitos políticos positivos consistem no conjunto de normas que asseguram o direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais. Eles garantem a participação do povo no poder de dominação política por meio das diversas modalidades de direito de sufrágio: direito de voto nas eleições, direito de elegibilidade (direito de ser votado), direito de voto nos plebiscitos e referendos, assim como por outros direitos de participação popular, como o direito de iniciativa popular, o direito de propor ação popular e o direito de organizar e participar de partidos políticos<sup>411</sup>.

Os direitos políticos são, portanto, a representação do espírito do Estado democrático, onde todo o poder emana do povo, que o exerce por intermédio de seus representantes, tal qual previsto no art. 1º, parágrafo único, da Carta Magna de 1988.

Pode-se afirmar, então, que os referidos direitos são o modo de exercício da participação popular na vida política do Estado. Para Cláudio Lembo e Mônica Caggiano, a Constituição Federal de 1988 constitui verdadeiro avanço ao privilegiar o exercício dos direitos políticos, sendo o direito de sufrágio de importante relevância ao aperfeiçoamento da democracia brasileira:

[...] a Constituição de 1988, conhecida como a constituição cidadã, corresponde a um avanço no aprimoramento da democracia e, conseqüentemente, insere o privilegiamento do exercício dos direitos políticos. Plasmado sobre os princípios vetores, estruturantes do modelo

---

<sup>411</sup>SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Ed., 2015. p. 352.

democrático, acolhido pelos constituintes, e arrolados logo no artigo 1º deste texto, o novo e avançado documento constitucional busca garantir a participação política por intermédio dos instrumentos elencados no seu artigo 14, e, dentre eles, o de maior relevância, o sufrágio universal, conformado pelo voto direto, secreto e com valor igual para todos – o direito de sufrágio (artigo 14, *caput*)<sup>412</sup>.

Corroborando o aludido entendimento, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 expressa em seu art. XXI, item 1, que “toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.” Desse modo, a participação popular no governo é uma garantia individual mundialmente reconhecida.

Nesse sentido, convém trazer à baila a importante distinção entre “Direito Político” e “direitos políticos” realizada por Marcus Vinicius Furtado Coêlho:

O exercício do poder no regime democrático requer a participação do povo na condução dos negócios políticos do Estado. Ao conjunto de normas e prerrogativas que regulam essa participação pode-se atribuir a nomeação de direitos políticos. A Constituição da República traça essas regras no Capítulo IV do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais (arts. 14 a 16).

A doutrina estabelece uma distinção entre Direito Político e Direitos Políticos. O primeiro pode ser classificado como a união de um setor jurídico (Direito Constitucional) e o outro científico-político (Ciência Política) em uma mesma disciplina. Trata-se do estudo do exercício do poder no quadro de um dado Estado, isto é, seu regime político, resultante de forças políticas

Os Direitos Políticos são entendidos como “direitos de participação do povo no poder do Estado, envolvendo a abordagem dos regimes políticos, dos partidos políticos e formas de participação popular no Poder do Estado”<sup>413</sup>.

Saliente-se que a soberania popular, “conforme prescreve o art. 14, *caput*, da Constituição Federal, será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos.”<sup>414</sup> Como direitos políticos tem-se: o direito de sufrágio, a alistabilidade, a elegibilidade, a iniciativa popular de lei, a ação popular e a organização e participação de partidos políticos<sup>415</sup>.

<sup>412</sup>LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman S. Direitos políticos: o partido político, canal de comunicação entre governante e governados. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder (Coords.). *Tratado de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1, p. 986.

<sup>413</sup>COELHO, Marcus Vinicius Furtado. *Direito eleitoral e processo eleitoral: direito penal eleitoral e direito político*, cit., p. 119.

<sup>414</sup>MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 229.

<sup>415</sup>Id. *Ibid.*, p. 230.

Ainda que tais direitos sejam exercidos de diversos modos, nesse momento importa dispensar atenção ao direito de sufrágio, nele abarcado o direito de voto. Embora algumas pessoas apliquem, por descuido, significado comum aos referidos termos, as expressões possuem acepções próprias.

O sufrágio é o direito subjetivo que detém o cidadão de eleger, de ser eleito e de participar da vida política de seu país. Enquanto o voto, é a materialização desse direito. No Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional encontra-se a distinção entre sufrágio e voto:

Manifestação formal da vontade ou opinião de cada indivíduo, a quem se comete o exercício do direito de sufrágio para escolher alguém que irá ocupar cargo ou função, mediante sistema ou forma preestabelecida.

[...]

Distingue-se sufrágio – direito político fundamental nas modernas democracias de concretização da soberania popular – do voto, que é manifestação daquele direito, no plano prático<sup>416</sup>.

Darcy Azambuja doutrina que, em um sistema representativo, o sufrágio é o meio utilizado pelos cidadãos para eleger aqueles que os representarão junto ao governo que vai vir a ser formado justamente por esses escolhidos, por meio do sufrágio. Uma vez que todo o poder emana do povo, o sufrágio surge como o modo pelo qual esse poder organiza e dirige o Estado:

No regime representativo, o sufrágio é processo legal para a designação, pelo eleitorado, das pessoas que devem desempenhar determinadas funções, chamadas funções eletivas. Assim se escolhem os membros do Poder Legislativo, o Presidente da República e outras autoridades<sup>417</sup>.

O autor também entende que o voto constitui a mais importante ferramenta entregue nas mãos dos cidadãos. Pelo voto, acontece a escolha daqueles que atuarão diretamente na vida de cada um dos cidadãos, por intermédio de suas realizações junto ao governo.

Ainda para Darcy Azambuja o voto é apenas uma das vias, sendo a mais preciosa, pela qual o sufrágio é concretizado. A participação do cidadão em

---

<sup>416</sup>TAVARES, Fernando Horta. Voto. In: DIMOULIS, Dimitri (Coord.). *Dicionário brasileiro de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1595.

<sup>417</sup>AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Globo, 2008. p. 362.



audiências públicas e o ajuizamento de ação popular são outras formas de realização do sufrágio<sup>418</sup>.

Note-se que apesar do voto e do sufrágio estarem intrinsecamente ligados, eles não se confundem, haja vista que, no sufrágio, reside a capacidade para a vida eleitoral, enquanto que no voto, encontra-se o aspecto objetivo desse direito, ou seja, o seu exercício.

Concernente à diferença entre sufrágio e eleição, cumpre destacar que o sufrágio, em si, constitui parte abstrata da participação política do cidadão na sociedade, enquanto que a eleição é um fato social correspondente a essa participação.

Como exemplo, tem-se a situação em que o cidadão se dirige às urnas com o intuito de anular seu voto, ou mesmo, votar em branco. Nesse cenário, é inequívoca a ocorrência do sufrágio, ou seja, o exercício de sua participação política. Entretanto, o procedimento eleitoral caracterizado pelo voto não se manifestou, uma vez que a Lei Eleitoral n. 9.504/1997 entende como inválidos os votos brancos e nulos.

Ainda no tocante ao sufrágio, cumpre destacar que ele se encontra subdividido em capacidade eleitoral ativa e passiva.

De acordo com o glossário de expressões eleitorais, a capacidade eleitoral ativa é “o reconhecimento legal da qualidade de eleitor no tocante ao exercício do sufrágio”. Assim, os cidadãos maiores de 18 anos e menores de 70 anos, mediante alistamento eleitoral, detêm o dever de participar da tomada de decisões do país. Enquanto os jovens que estão entre 16 e 17 anos podem exercer esse direito se assim o desejarem<sup>419</sup>.

Conforme preceitua Alexandre de Moraes, “A capacidade eleitoral ativa consiste em forma de participação da pessoa na democracia representativa, por meio da escolha de seus mandatários.” A aquisição dos direitos políticos individuais se dá a partir do alistamento eleitoral, “que é condição de elegibilidade, assim, a

---

<sup>418</sup>OLAVO, Luciano. *Sufrágio, voto, escrutínio, plebiscito e referendo*. Disponível em: <[http://www.lucianoalavo.com.br/sufragio\\_plebiscito\\_referendo.html](http://www.lucianoalavo.com.br/sufragio_plebiscito_referendo.html)>. Acesso em: 31 out. 2017.

<sup>419</sup>GLOSSÁRIO eleitoral brasileiro [Capacidade eleitoral]. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

qualificação de uma pessoa, perante o órgão da Justiça Eleitoral, inscrevendo-se como eleitor, garante-lhe o direito de votar.”<sup>420</sup>

Logo, a capacidade eleitoral passiva é a possibilidade de ser eleito, desde que o cidadão cumpra uma série de requisitos. Nesse sentido, o § 3º, do art. 14, da Constituição de 1988, dispõe sobre as condições de elegibilidade, quais sejam: (i) a nacionalidade brasileira; (ii) o pleno exercício dos direitos políticos; (iii) o alistamento eleitoral; (iv) o domicílio eleitoral na circunscrição; (v) a filiação partidária; (vi) a idade mínima de: (a) 35 anos para presidente e vice-presidente da República e senador; (b) 30 anos para governador e vice-governador de estado e do distrito federal; (c) 21 anos para deputado federal, deputado estadual ou distrital, prefeito, vice-prefeito e juiz de paz; e (d) 18 anos para vereador.

Não podem ser eleitos os inalistáveis e os analfabetos. Significa dizer que os analfabetos possuem capacidade eleitoral ativa (direito de voto), que se dará de forma facultativa, contudo, não possuem capacidade eleitoral passiva, uma vez que lhes é restringido o direito de concorrer a um cargo público.

Em igual situação encontram-se os estrangeiros e os conscritos, durante o serviço militar obrigatório.

Importante frisar que todos podem adquirir a capacidade eleitoral ativa, todavia, a passiva não é comum a quem dela desejar, mas somente àqueles que preenchem as condições legalmente preestabelecidas para a elegibilidade.

Acerca das características do voto, o mesmo constitui um dever social atribuído ao homem para manifestar sua vontade, quando do processo de escolha dos representantes do governo. É de natureza obrigatória aos maiores de 18 anos e menores de 70 anos, e facultativa para os analfabetos, os conscritos, os maiores de 16 e menores de 18 e os maiores de 70 anos. Conforme Darcy Azambuja, o voto constitui um dever social.

Não resta dúvida de que [o voto] é um dever social, dever político, pois, “sendo necessário que haja governantes designados pelo voto dos cidadãos, como é da essência do sistema representativo, o indivíduo tem o dever de manifestar sua vontade pelo voto”. Esse dever sócio-político independe de sua obrigatoriedade jurídica. Ocorre também onde seja o voto facultativo. Mas, como simples dever social e político, seu descumprimento não gera sanção jurídica, evidentemente<sup>421</sup>.

---

<sup>420</sup>MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 234.

<sup>421</sup>AZAMBUJA, Darcy *apud* SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, cit., p. 362.

Outro importante dispositivo a ser destacado do texto constitucional é o inciso II, § 4º, do art. 60, que determina que o voto é direto, secreto, universal e periódico. Na explicação de Luís Roberto Barroso, o voto é a mais pura representação do regime democrático, torná-lo ato sigiloso é conferir ampla liberdade para o indivíduo exercer seu direito político.

Em razão de seu caráter universal, o voto confia a todos, de igual modo, o direito de fazer parte da vida política da nação, desde que satisfeitos os requisitos dispostos na lei. A periodicidade do voto, por sua vez, “reverencia um dos aspectos do ideal democrático-republicano, que é o controle popular e a alternância do poder.”<sup>422</sup>

Ressalte-se que o dispositivo citado constitui cláusula pétreia; logo, o voto não poderá ser destituído de suas características pela via de emenda constitucional. Assuntos dessa natureza sequer podem ser objetos de deliberação em plenário. Nesse sentido, Luís Roberto Barroso explica que, de todas as cláusulas pétreas, o direito ao voto secreto, universal e periódico é a menos suscetível a mudanças<sup>423</sup>.

Discorrendo sobre um modelo político ideal, Robert Alan Dahl estabelece a necessidade de igualdade política, eleições livres e frequentes. Dessa forma, a todos deve ser oportunizado o direito de votar e todos os votos devem ser computados com igual peso. Destaque-se que qualquer manifestação de opressão no momento de votação deve ser rechaçada, de modo a não se desvirtuar a liberdade individual. Por fim, as eleições devem ser frequentes, para impedir que governantes permaneçam por demasiado tempo no poder<sup>424</sup>, em estrita consonância com o princípio republicano. Acerca do disposto, afirma Robert Dahl:

[...] a liberdade de expressão é um requisito para que os cidadãos realmente participem da vida política. Como poderão eles tornar conhecidos seus pontos de vista e persuadir seus camaradas e seus representantes a adotá-los, a não ser expressando-se livremente sobre todas as questões relacionadas à conduta do governo? Se tiverem de levar em conta as ideias de outros, será preciso escutar o que esses outros tenham a dizer. A livre expressão não significa apenas ter o direito de ser ouvido, mas ter também o direito de ouvir o que os outros têm para dizer<sup>425</sup>.

---

<sup>422</sup>BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, cit., p. 196.

<sup>423</sup>Id., loc. cit.

<sup>424</sup>DAHL, Robert Alan. *Sobre a democracia*, cit., p. 109.

<sup>425</sup>Id. Ibid., p. 110.

Destarte, o sufrágio universal é um importante direito concedido aos cidadãos brasileiros, conforme cumprimento de requisitos estabelecidos em lei. Pelo sufrágio, a democracia brasileira é aprimorada, uma vez que efetiva a prerrogativa universal da participação do homem nos assuntos relacionados ao seu governo.

Como se viu, os cidadãos com capacidade eleitoral possuem o direito constitucional de participação no pleito de escolha de seus representantes para o governo.

O voto em território nacional é uma obrigação e, como tal, passível de sanção diante do seu descumprimento, devendo o eleitor justificar a ausência, no prazo de 60 dias, nos termos do art. 80, da Resolução n. 21.538, de 14 de outubro de 2003, do TSE.

Ressalte-se que o sufrágio oportuniza a todos os cidadãos a capacidade eleitoral ativa, a partir do alistamento eleitoral. Entretanto, nem todos estão aptos a exercer o direito de serem eleitos, uma vez que alguns atributos legais precisam ser preenchidos para tal, dentre quais está o de fielmente cumprir suas obrigações eleitorais.

Esse é o entendimento da Justiça Eleitoral em âmbito regional e federal. A questão da prova de quitação eleitoral ofertada após o registro da candidatura foi suscitada no TSE no julgamento do Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral (AgR-Respe) n.4310:

Registro. Quitação eleitoral. Multa. Ausência às urnas. 1. O conceito de quitação eleitoral, atualmente previsto no § 7º, do art. 11, da Lei n. 9.504/97, abrange, entre outras obrigações, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral. 2. O art. 11, § 8º, I, da Lei n. 9.504/97, introduzido pela Lei n. 12.034/2009, dispõe que estarão quites com a Justiça Eleitoral aqueles que, “condenados ao pagamento de multa, tenham, até a data da formalização do seu pedido de registro de candidatura, comprovado o pagamento ou o parcelamento da dívida regularmente cumprido”. 3. O pagamento de multa pelo candidato, por ausência às urnas, após o pedido de registro de candidatura não afasta a ausência de quitação eleitoral. 4. Não cabe a análise, em processo de registro, de questão referente a prazo prescricional de multa eleitoral, pois nele são apenas aferidas as condições de elegibilidade do candidato e verificado se ele não incide em causa de inelegibilidade. Agravo regimental não provido (TSE - AgR-REspe: 4310 CE, Relator: Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Data de Julgamento: 09/10/2012, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 9/10/2012).

Dessa forma, resta corroborado o atual entendimento de que, no momento da candidatura, deve ser comprovada a inexistência de débitos perante a Justiça Eleitoral ou, se vierem a existir, deve se comprovar que eles foram negociados. Logo, a prova da quitação constitui requisito à elegibilidade, não podendo a multa ser paga, parcelada ou comprovada depois do registro do candidato.

### 3.3.3 Da organização da Justiça Eleitoral

A organização da Justiça Eleitoral está prevista de forma geral no art. 118 do texto da Constituição Federal de 1988 e muito se assemelha ao que já preceituava o art. 12 do Código Eleitoral de 1965. Esta norma trata dos órgãos que compõem a sistemática eleitoral, bem como da sua formação.

São órgãos da Justiça Eleitoral: TSE, TRE, juízes eleitorais singulares e Juntas Eleitorais. Essa estrutura também figura no Código Eleitoral vigente, nos arts. de 12 a 41. Acerca do surgimento da Justiça Eleitoral no Brasil e da sua organização ao longo dos anos:

A Justiça Eleitoral teve sua origem histórica na Inglaterra, com Disraeli, em 1896. Desconheceu-a o Brasil durante o Império e a Primeira república. Entre nós foi criada como consequência da Revolução de 1930, de vigorosa impulsão e infeliz malogro, logo sufocada pelo regime autoritário subsequente.

A Constituição de 1934 a institucionalizou, incluindo-a como um órgão do Poder Judiciário (art. 63), e em seguida os sucessivos Códigos Eleitorais a agasalharam em seus dispositivos<sup>426</sup>.

É pertinente mencionar que a Justiça Eleitoral possui natureza federal, razão pela qual está vinculada à União. Acerca da organização da Justiça Eleitoral, preceitua Jairo Gomes:

Seus servidores são federais. Seu orçamento é aprovado pelo Congresso Nacional. Em matéria criminal, é a Polícia Judiciária Federal que detém atribuições para instaurar e conduzir inquéritos policiais com vistas à apuração de crimes eleitorais, o que é feito corriqueiramente. Se servidor da Justiça Eleitoral é vítima de crime no exercício e em razão de suas funções, competente será a Justiça Comum Federal. Ademais, juízes e promotores eleitorais recebem da União gratificação pecuniária específica para desempenharem suas funções. Ou seja: a União remunera-os para que exerçam funções eleitorais, o que igualmente atrai a competência

---

<sup>426</sup>FERREIRA, Pinto. *Código Eleitoral comentado*. 4. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 49-50.

federal quanto a seus atos, seja no âmbito criminal, seja no civil-administrativo<sup>427</sup>.

Apesar de sua autonomia, a Justiça Eleitoral “[...] não apresenta corpo próprio e independente de juízes.” Atuam na área eleitoral magistrados provenientes de vários outros tribunais e instituições, como o Superior Tribunal de Justiça, o Supremo Tribunal Federal e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Para alguns, este aspecto pode ser analisado de forma positiva, na medida em que evidencia o cooperativismo, próprio do sistema federalista adotado pelo Brasil<sup>428</sup>. A organização atual tem se mostrado eficiente. A regra de que os magistrados não podem ocupar o mesmo cargo por duas eleições serve para manter a imparcialidade no processo eleitoral<sup>429</sup>.

Todavia, outros estudiosos do Direito Eleitoral criticam essa função cumulativa da Justiça Eleitoral. Como anota Paulo Henrique dos Santos Lucon,

Obviamente, quando se considera, por exemplo, o princípio do juiz natural essa tese ganha reforço, ficando também amparada pela natural especialização requerida. Naturalmente, nesse caso, também ao Ministério Público da União caberia a instituição de carreira autônoma para tal finalidade. Quando se consideram os recursos necessários para a implantação dessa tese – como se fosse um óbice –, geralmente se esquece que os membros do Ministério Público e os Magistrados que atuam no exercício da competência da “Justiça Eleitoral” já recebem para o exercício dessa atividade<sup>430</sup>.

Nesse ponto, segue-se para a análise das características institucionais e organizacionais da Justiça Eleitoral, que podem ser assim resumidas:

[...] a) ausência de quadro próprio de magistrados, haja vista que estes são recrutados de outros segmentos judiciários; b) periodicidade da investidura dos seus juízes, tanto que os membros dos tribunais eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por, no mínimo, dois anos e nunca mais de dois biênios consecutivos (art. 121, §2º, CF); c) composição colegiada dos seus órgãos de primeiro grau na fase de apuração à diplomação dos eleitos; d) os tribunais eleitorais não atuam mediante órgão fracionário, deliberando unicamente em composição plena<sup>431</sup>.

<sup>427</sup>GOMES, José Jairo. op. cit., p. 77.

<sup>428</sup>Id., loc. cit.

<sup>429</sup>Id., loc. cit.

<sup>430</sup>LUCON, Paulo Henrique dos Santos; VIGLIAR, José Marcelo Menezes. *Código eleitoral interpretado: normas eleitorais complementares*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 21.

<sup>431</sup>NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Justiça eleitoral: organização e competência*. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/18653-18654-1-PB.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

Pertinente, agora, analisar cada um dos órgãos da Justiça Eleitoral, começando pelo TSE, cuja sede encontra-se em Brasília. Como o mais alto órgão dentro da sistemática eleitoral, sua competência é de caráter nacional, sendo a corte suprema quando se trata do processo eleitoral brasileiro.

Com relação à composição, o TSE conta com sete juízes, sendo três eleitos dentre os membros do Supremo Tribunal Federal; dois, dentre os membros do Superior Tribunal de Justiça; e dois, dentre seis advogados de notável saber jurídico, indicados pelo Supremo, em lista tríplice<sup>432</sup>.

Para a escolha dos membros do TSE é realizada uma eleição, com votação secreta, da qual participam membros do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Três são escolhidos do primeiro órgão e dois, do segundo<sup>433</sup>.

Além da eleição entre os referidos membros, por expressa determinação da Constituição Federal, dois advogados são nomeados com base em duas listas tríplices. Os seis nomes, ao total, são indicados pelo Supremo Tribunal Federal<sup>434</sup>.

Outra atribuição do Supremo é a de escolher o presidente e o vice-presidente do TSE. O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, escolhe o corregedor eleitoral. Importante mencionar que não é aplicável, aos ministros do Supremo Tribunal Federal que compõem o TSE, o instituto do impedimento, por força da Súmula 72 da Corte Suprema<sup>435</sup>. Nas palavras de Manoel Carlos de Almeida Neto:

Órgão de cúpula da Justiça Eleitoral, o TSE é composto por sete membros escolhidos mediante eleição, por voto secreto: (i) de três juízes dentre os ministros do STF; (ii) dois juízes dentre os ministros do STJ; e (iii) dois juízes entre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo STF e escolhidos por nomeação do Presidente da República (art. 119, I, II, da Constituição).

“A presidência e a vice-presidência do TSE são de competência exclusiva dos ministros do STF, eleitos em sessão, sempre respeitada, por tradição, uma ordem cronológica de antiguidade no comando da Alta Corte Eleitoral.” Mesma

---

<sup>432</sup>PEREIRA, Erick Wilson. *Direito eleitoral: interpretação e aplicação das normas constitucionais-eleitorais*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 38.

<sup>433</sup>Id. *Ibid.*, p. 38-39.

<sup>434</sup>Id. *Ibid.*, p. 38.

<sup>435</sup>Id. *Ibid.*, p. 39.

regra se aplica para o cargo de corregedor eleitoral, reservado exclusivamente aos membros do Superior Tribunal de Justiça<sup>436</sup>.

De acordo com as regras que regem a organização da Justiça Eleitoral, “ não podem fazer parte do TSE cidadãos que tenham entre si parentesco, ainda que por afinidade, até o 4.º grau, seja legítimo ou ilegítimo o vínculo.” Aquele que tiver sido escolhido primeiro permanece, ao passo que o último é impedido de compor os quadros do órgão<sup>437</sup>. Importante mencionar acerca da necessidade de maioria simples ou absoluta quando do julgamento:

As decisões do TSE são proferidas em sessão pública. A decisão pode ser por maioria relativa, exceto se se referir a: (i) interpretação do Código; (ii) cassação de registro de partidos políticos; (iii) anulação de eleições; ou (iv) perda de diploma. Nesses casos, todos os ministros devem estar presentes, podendo ser convocados os substitutos (art. 19 do CE). A interpretação do dispositivo legal dada pela Corte, entretanto, é que a maioria qualificada é exigida apenas para o julgamento de ações ali diretamente propostas, e não de recursos. A decisão monocrática de Ministro é autorizada mesmo que isso implique em anulação de eleição ou perda de diploma (Respe 25.759), conforme previsão de seu regimento interno (art. 36, §7º). Essa exigência de maioria absoluta, de todo modo, não é extensiva aos Tribunais Regionais Eleitorais<sup>438</sup>.

À semelhança do TSE, o TRE é formado por magistrados de outros órgãos, além de dois advogados de grande saber jurídico e reputação ilibada. Ao todo são sete membros: dois advogados, dois desembargadores do Tribunal de Justiça respectivo, dois juízes de direito do Estado e um juiz federal. Os advogados são escolhidos pelo presidente da República, a partir de duas listas tríplices apresentadas pelo Tribunal de Justiça<sup>439</sup>.

Com relação aos advogados nomeados, pertinente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no tocante aos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil, mas que exerceram a magistratura, ainda que já aposentados:

Composição de Tribunal Regional. Lista tríplice que encaminha para vaga de advogado o nome de magistrado aposentado, inscrito na OAB. Exclusão do mesmo pelo TSE – art. 25, § 2º do Código Eleitoral. A Lei 7.191/1994 não revogou o § 2º do art. 25 do CE, com a redação dada pela Lei 4.961/1966. O dispositivo foi recepcionado pela CF. Impugnação procedente para manter a decisão do tribunal. A análise da instituição, Justiça eleitoral, parte de um determinado princípio e de um determinado espírito informador, para que se integre ao tribunal, aquele que se

---

<sup>436</sup>ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. *Direito eleitoral regulador*, cit., p. 44.

<sup>437</sup>Id., loc. cit.

<sup>438</sup>GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Direito eleitoral*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 9.

<sup>439</sup>PEREIRA, Erick Wilson. op. cit., p. 39.



produziu na profissão, por longos anos, escolhido não pela corporação, mas pelos membros do tribunal, que conhecem quem está exercendo a profissão e realmente têm condição de trazer a perspectiva do advogado ao debate das questões eleitorais<sup>440</sup>.

A inteligência da jurisprudência é clara, no sentido de que a finalidade da nomeação dos advogados de grande saber jurídico serve para permitir que estes influenciem, com seu conhecimento e experiência, a elaboração de provimentos mais justos. Permitir que magistrados aposentados, inscritos nos quadros da OAB, participem da concorrência por meio da lista tríplice constitui deturpação dos fundamentos próprios da nomeação.

No que tange a estes advogados, o Supremo Tribunal Federal também decidiu na ADI n. 1.127/DF, com relatoria para acórdão da lavra do ministro Ricardo Lewandowski, que a incompatibilidade com o exercício da advocacia não alcança os juízes eleitorais e seus suplentes, em face da composição da Justiça Eleitoral estabelecida na Constituição de 1988.

Sobre a possibilidade de flexibilização do número de membros do TRE, afirma José Sampaio Junior,

O Código Eleitoral - CE, prevê em seu art. 13, que os Tribunais Regionais não poderão ter o seu número de juízes reduzido, podendo, entretanto, haver elevação desse número até nove, mediante proposta do TSE e na forma por ele sugerido. Essa previsão do CE está em conformidade ao disposto no art. 96, inciso II, alínea a, da CF, que prevê a competência privativa dos tribunais superiores para proporem ao Poder Legislativo respectivo a alteração do número de membros dos tribunais inferiores, de modo que poderá haver a alteração do número de membros dos tribunais regionais por iniciativa do TSE, através de Lei Complementar aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República<sup>441</sup>.

O juiz eleitoral, por sua vez, é singular e preside a Zona Eleitoral. Cumpre destacar que a Zona Eleitoral pode ser composta de uma ou mais comarcas e, desta forma, pode abranger um ou vários municípios, assim como um município pode ter várias Zonas Eleitorais.

---

<sup>440</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *A Constituição e o Supremo*. RMS 23.123. Recorrente: Francisco de Assis Almeida e Silva. Recorrido: Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Ministro Nelson Jobim. Brasília-DF, 12 março de 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=1209>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

<sup>441</sup>SAMPAIO JÚNIOR, José Herval. *Organização da Justiça Eleitoral brasileira: os Tribunais*. Disponível em: <<https://joseherval.jusbrasil.com.br/artigos/162575153/organizacao-da-justica-eleitoral-brasileira-os-tribunais>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

Por fim, as Juntas Eleitoras, órgãos de primeiro grau de jurisdição que também fazem parte da organização da Justiça Eleitoral. “O número de componentes das Juntas é determinado em razão do número de urnas de uma seção”, mas sempre há a presença de um juiz de direito, que preside o órgão. Já os demais membros são cidadãos leigos<sup>442</sup>.

Para finalizar, retoma-se a crítica ao formato da Justiça Eleitoral no Brasil. Conforme explica Joel Cândido:

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 de sustentá-la, hoje, quando a especialização dos órgãos judiciários, em suas varas, câmaras e turmas, passa a ser a tônica<sup>443</sup>.

Não obstante a análise de toda a organização da Justiça Eleitoral nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, é necessária a análise de sua competência de forma bem delimitada, haja vista que não basta ter uma instituição organizada, isto é, o meio apenas, para se atingir o fim ao qual ela foi proposta, ou seja, executar de forma correta e acertada todas as ações que derivam diretamente de suas competências e missões institucionais.

### 3.3.4 Competência da Justiça Eleitoral

Conforme demonstrado ao longo deste trabalho, a atuação da Justiça Eleitoral sempre esteve muito atrelada aos limites impostos pela legislação, sem margem para ativismos. A princípio a área de competência da Justiça Eleitoral desenvolvia-se a partir do alistamento eleitoral, exaurindo-se com a expedição dos diplomas.

---

<sup>442</sup>PEREIRA, Erick Wilson. op. cit., p. 39.

<sup>443</sup>CÂNDIDO, Joel J. *Direito eleitoral brasileiro*. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Edipro, 2012. p. 48.

Com o passar dos anos, em razão de seu aperfeiçoamento, novas necessidades surgiram<sup>444</sup> e o leque de atribuições da Justiça Eleitoral aumentou, tornando necessário um incremento também em suas competências. Conforme leciona Flávia Ribeiro,

Esse expansionismo de responsabilidades da Justiça Eleitoral corresponde a um razoável anseio de aperfeiçoamento institucional, decorrente, não resta dúvida, do crescente lastro de confiança em seus desempenhos, identificados pela linha de imparcialidade sempre exigida dos órgãos judiciários em geral. Há, assim dois impulsos convergentes, de um lado, pela continuidade de uma marcha evolutiva no âmbito da própria instituição e mesmo da ordem política em que se integra e, no outro polo, como movimento de resguardo dos protagonistas dos conflitos políticos, conduzindo ao regaço da Justiça Eleitoral certas atribuições que antes não se acomodavam em suas esferas decisórias<sup>445</sup>.

É dessa forma que a Justiça Eleitoral, polivalente como é e ao alvedrio do silêncio constitucional, deve executar e pautar suas ações dentro dos limites de suas competências dispostas no Código Eleitoral, atingindo uma gama de funções que devem ser analisadas com o objetivo de delimitar seu raio de atuação e ter maior altivez possível dentro da matéria que a cerca.

### 3.4 Funções da Justiça Eleitoral

O doutrinador José Jairo Gomes, ao discorrer sobre as funções da Justiça Eleitoral, aponta para a multiplicidade de significados que pode apresentar o vocábulo “função”. Para efeitos de investigação doutrinária, mencionado autor se utiliza do sentido finalístico, destacando a “utilidade, o papel desempenhado por um ente ou instituto jurídico no ambiente em que se encontra, a ação que lhe é própria no contexto em que se insere.”<sup>446</sup>

São quatro as funções primordiais da Justiça Eleitoral: administrativa, jurisdicional, consultiva e regulamentar ou normativa. Cada uma delas merece análise particular, que será realizada nos próximos tópicos, tendo em vista os seus contornos e a importância para a compreensão da Justiça Eleitoral como um todo.

---

<sup>444</sup>RIBEIRO, Fávila. *Pressupostos constitucionais do direito eleitoral: no caminho da sociedade participativa*. Porto Alegre: Fabris Editor, 1990. p. 109.

<sup>445</sup>Id., loc. cit.

<sup>446</sup>GOMES, José Jairo. op. cit., p. 79.

Ainda sobre as funções desempenhadas pelos órgãos do Poder Judiciário, de forma geral, e pela Justiça Eleitoral, de forma específica, Gustavo Bohrer Paim comenta que “Cada um dos três poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – possui uma função precípua, mas eles exercem, de forma atípica, a função dos outros poderes.” O fundamento para esse exercício atípico estaria na conveniência política, na tradição já existente, na ordem constitucional e na eficiência<sup>447</sup>.

Em razão desse compartilhamento de funções, cada um dos três poderes administra seus quadros de forma interna. Ainda de acordo com Gustavo Bohrer Paim:

A Justiça Eleitoral integra o Poder Judiciário, conforme se percebe nos arts. 93, V, e 118 da Constituição. Todavia, as funções da Justiça Eleitoral não se limitam à atividade jurisdicional, possuindo, também, função administrativa, consultiva e normativa.

Tais funções da Justiça Eleitoral decorrem da grandiosidade necessária para a realização das eleições, especialmente no Brasil, que possui um dos maiores cadastros eleitorais do mundo, sendo complexa e longa a lista de suas atividades<sup>448</sup>.

“A Constituição Federal optou por não definir, de maneira aprofundada, o que seja matéria eleitoral, remetendo à lei complementar essa tarefa (CF, art. 121, *caput*).” Fica a cargo da legislação complementar ampliar ou reduzir o alcance da competência da Justiça Eleitoral, respeitados, para todos os efeitos, os propósitos desse órgão<sup>449</sup>.

Walber de Moura Agra entende que são quatro as funções desempenhadas pela Justiça Eleitoral, e não apenas três, como é comumente encontrado na doutrina. Além da função administrativa, consultiva e jurisdicional, já mencionadas, prevê também uma função normativa. A grande extensão de competências da Justiça Eleitoral se deve, segundo o autor, “ao fato de que ela tem a incumbência não apenas de dirimir conflitos, como também de administrar o procedimento para que as eleições possam realizar-se a contento.” Sem falar que cabe à Justiça Eleitoral sanar dúvidas que surgirem durante as eleições, além de “normatizar todos os procedimentos que se fizerem necessários.”<sup>450</sup>

---

<sup>447</sup>PAIM, Gustavo Bohrer. *Direito eleitoral e segurança jurídica*. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2016. p. 74.

<sup>448</sup>Id., loc. cit.

<sup>449</sup>AGRA, Walber de Moura. *Prismas do direito eleitoral: 80 anos do Tribunal Eleitoral de Pernambuco*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 191.

<sup>450</sup>Id., loc. cit.

### 3.4.1 A função administrativa

Ao prever a existência dos tribunais e juízes eleitorais como órgãos pertencentes à sistemática do Poder Judiciário, a Constituição Federal de 1988 foi silente quanto à competência desses órgãos. Ficou definido que tais diretrizes seriam reguladas por meio de lei complementar, o que ainda não aconteceu. Nesse intervalo, as questões relativas à competência dos órgãos da Justiça Eleitoral são extraídas do Código Eleitoral Brasileiro (Lei n. 4.737/1965)<sup>451</sup>.

Uma das funções exercidas pela Justiça Eleitoral é a administrativa, no momento em que “prepara, organiza e administra todo o processo eleitoral.” Por não envolver lide, vale dizer, conflito de interesses, o desempenho da função administrativa ocorre de ofício, sem a necessidade de provocação. Fica evidente, nesse sentido, o poder de polícia dos agentes públicos que atuam na esfera do Direito Eleitoral<sup>452</sup>. O poder de polícia, nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, consiste em

[...] atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos<sup>453</sup>.

O exercício da função administrativa pela Justiça Eleitoral pode ser dividido em duas linhas distintas. É função da Justiça Eleitoral administrar aspectos internos que dizem respeito ao funcionamento do próprio órgão. Ao mesmo tempo, cabe à Justiça Eleitoral organizar todo o processo eleitoral, incluindo as eleições, o que também corresponde ao exercício de sua função administrativa<sup>454</sup>.

Note-se que há clara distinção entre as formas de exercício desta função, uma vez que, no primeiro caso, os interesses abarcados se restringem ao órgão,

---

<sup>451</sup>SOARES, Marcos Antônio Striquer. Jurisdição e administração: duas funções da Justiça Eleitoral. *Revista Jurídica da Unifil*, Londrina, ano 3, n. 3, p. 114-121, 2005. Disponível em: <[http://web.unifil.br/docs/juridica/03/Revista%20Juridica\\_03-12.pdf](http://web.unifil.br/docs/juridica/03/Revista%20Juridica_03-12.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2017.

<sup>452</sup>GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*, cit., p. 79.

<sup>453</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 129.

<sup>454</sup>SOARES, Marcos Antônio Striquer. op. cit., p. 114-121.

ao passo que, no segundo, a função administrativa é voltada à sociedade civil como um todo<sup>455</sup>.

Muito comum que o poder de polícia, inerente à função administrativa, seja exercido no que tange à propaganda eleitoral. É o que se depreende da leitura dos parágrafos do art. 41, da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997:

§ 1º O poder de polícia sobre a propaganda eleitoral será exercido pelos juízes eleitorais e pelos juízes designados pelos Tribunais Regionais Eleitorais.

§ 2º O poder de polícia se restringe às providências necessárias para inibir práticas ilegais, vedada a censura prévia sobre o teor dos programas a serem exibidos na televisão, no rádio ou na Internet<sup>456</sup>.

A título exemplificativo, pode-se dizer que a função administrativa também se faz presente “na expedição de título eleitoral, na inscrição de eleitores, na transferência de domicílio eleitoral, na fixação de locais de funcionamento de zonas eleitorais, na designação de locais de votação”, bem como em vários outros atos desempenhados pela Justiça Eleitoral<sup>457</sup>.

José Jairo Gomes comenta que:

No âmbito administrativo, a Justiça Eleitoral desempenha papel fundamental, porquanto prepara, organiza e administra todo o processo eleitoral. No entanto, isso faz com que saia de seu leito natural, já que o administrador deve agir sempre que as circunstâncias reclamarem, não podendo manter-se inerte diante dos acontecimentos. Inaplicável, aqui, o princípio processual da demanda- *nemo iudex sine actore, ne procedat iudex ex officio* - previsto no artigo 2º do CPC, pelo que o juiz deve aguardar a iniciativa da parte interessada, sendo-lhe vedado agir de ofício. Assim, nessa esfera de atuação, deverá o juiz eleitoral agir independentemente de provocação do interessado, exercitando o poder de polícia que detém. O que caracteriza a função administrativa é a inexistência de conflito ou lide para ser resolvida<sup>458</sup>.

Ainda sobre a função administrativa, Walber de Moura Agra atenta para o fato de que a Justiça Eleitoral deve agir de forma a “assegurar o pleno exercício da cidadania em suas diversas manifestações.”

<sup>455</sup>SOARES, Marcos Antônio Striquer. op. cit., p. 114-121.

<sup>455</sup>GOMES, José Jairo. op. cit., p. 80.

<sup>456</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Código eleitoral anotado e legislação complementar*. 12. ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação, 2016. p. 431. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/codigo\\_eleitoral/codigo\\_eleitoral-anotado-e-legislacao-complementar-12-edicao-atualizado.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/codigo_eleitoral/codigo_eleitoral-anotado-e-legislacao-complementar-12-edicao-atualizado.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2017.

<sup>457</sup>GOMES, José Jairo. op. cit., p. 80.

<sup>458</sup>Id. Ibid., p. 79-80.

A função administrativa obriga a Justiça Eleitoral a manter postura ativa frente aos obstáculos que possam existir ao exercício da cidadania. Pode atuar de forma livre, sem a necessidade de provocação, para resguardar direitos que estejam relacionados ao campo eleitoral<sup>459</sup>.

### 3.4.2 A função jurisdicional

A função típica de um órgão judicial é a função jurisdicional. O exercício da função administrativa, nesse diapasão, consiste em condição para o exercício da função jurisdicional.

Entretanto, a função jurisdicional da Justiça Eleitoral em muito se difere da função administrativa, motivo pelo qual se faz importante analisar seus principais aspectos<sup>460</sup>. No tocante à função jurisdicional da Justiça Eleitoral,

[...] está relacionada à utilização do direito para resolução dos conflitos. A palavra jurisdição origina-se da expressão latina *dicere ius*, ou seja, o poder de dizer o direito que, nos ditames da atualidade, é atividade preponderantemente estatal. Sempre que ocorrer uma demanda, terminologia muito mais apropriada do que lide no sentido carneluttiano, deve haver um pronunciamento dos órgãos eleitoralistas para que ela seja apreciada, seguindo determinado rito oferecido pela legislação eleitoralista<sup>461</sup>.

A principal característica da função jurisdicional é a “solução imperativa, em caráter definitivo, dos conflitos intersubjetivos submetidos ao Estado-Juiz, afirmando-se a vontade estatal.” Nesse sentido, a função jurisdicional trata da aplicação do Direito Eleitoral ao caso concreto, ficando evidente a existência de um conflito, uma situação de fato que implique a necessidade de uma resposta ativa da Justiça Eleitoral<sup>462</sup>.

Se o exercício da função administrativa independe de provocação das partes – prevalecendo o poder de polícia da Justiça Eleitoral –, quando se trata da função

---

<sup>459</sup>AGRA, Walber de Moura. *Prismas do direito eleitoral*: 80 anos do Tribunal Eleitoral de Pernambuco, cit., p. 191.

<sup>460</sup>SOARES, Marcos Antônio Striquer. op. cit.

<sup>461</sup>AGRA, Walber de Moura. *Prismas do direito eleitoral*: 80 anos do Tribunal Eleitoral de Pernambuco, cit., p. 191-192.

<sup>462</sup>GOMES, José Jairo. op. cit., p. 80.

jurisdicional ocorre justamente o oposto, uma vez que, seu exercício deve ser precedido de provocação, da existência de um “conflito de interesses, que reclame decisão do órgão judicial para ser solucionado.” Quando da demanda, deve a Justiça Eleitoral se posicionar, sempre dentro dos limites do caso concreto<sup>463</sup>.

Muitos dos atos administrativos praticados pela Justiça Eleitoral podem resultar em exercício da função jurisdicional, quando observada a superveniência de conflito. Importante mencionar, ainda, que o procedimento jurisdicional na esfera eleitoral deve obedecer aos princípios gerais que regem o Direito Processual brasileiro. Nesse sentido, ensina José Jairo Gomes<sup>464</sup>:

No âmbito jurisdicional, é necessário que se apresentem as condições da ação, bem como os requisitos reclamados para a constituição e o desenvolvimento válido do processo. Assim, é preciso que existam: interesse, legitimidade e possibilidade jurídica do pedido. No tocante aos pressupostos processuais, impõe-se que haja: jurisdição, citação válida, capacidade postulatória, capacidade processual, competência do juiz. Ademais, é mister que não ocorram pressupostos processuais negativos, como litispendência e coisa julgada<sup>465</sup>.

Dúvida existe quanto aos contornos da competência da função jurisdicional da Justiça Eleitoral. Grande parte da doutrina defende que cabe à Justiça Eleitoral “processar e julgar causas que estejam compreendidas entre o alistamento e a diplomação dos candidatos eleitos”, bem como promover a “ação de impugnação ao mandato eletivo”, após a diplomação. Todas as demandas não abarcadas por essa moldura de possibilidades são, pois, de competência da justiça comum<sup>466</sup>.

Para Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco,

A competência da Justiça Eleitoral deverá ser fixada em lei complementar, à qual também incumbe dispor sobre sua organização (CF, art. 121, *caput*). Do texto constitucional resultam, porém, algumas atribuições inequívocas da Justiça Eleitoral, como aquelas concernentes ao alistamento eleitoral, à apreciação das questões relativas à inelegibilidade, à impugnação de mandato eletivo e expedição ou à anulação de diploma (CF, arts. 14 e 121)<sup>467</sup>.

---

<sup>463</sup>GOMES, José Jairo. op. cit., p. 80.

<sup>464</sup>Id., loc. cit.

<sup>465</sup>Id., loc. cit.

<sup>466</sup>RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. 5. ed. Niterói-RJ: Impetus, 2015. p. 77.

<sup>467</sup>MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 990.



Importante mencionar, por fim, que a Justiça Eleitoral deve observar, no que couber, os princípios que regem a atuação da administração pública, principalmente o da legalidade. Vale dizer que o poder de polícia encontra limitações dentro da sistemática do Direito brasileiro. Mesmo envolvendo atos muitas vezes de caráter discricionários, a Justiça Eleitoral deve respeitar certas balizas<sup>468</sup>.

Nas palavras de Manoel Carlos de Almeida Neto:

Normalmente, a função jurisdicional eleitoral se desenvolve para a aplicação de decisões e sanções não penais, e a jurisdição é provocada por algum meio de impugnação previsto na legislação especial, que pode ser exercida pelos legitimados do processo eleitoral, quais sejam, os partidos, as coligações, os candidatos e o Ministério Público. Já no âmbito penal eleitoral, a jurisdição tem início mediante ação penal pública incondicionada, por denúncia do Ministério Público eleitoral (art. 355 do Código Eleitoral), ou, na hipótese de omissão do Parquet, por meio de ação penal privada subsidiária, mediante queixa do ofendido (art. 5º, LIX, da Constituição<sup>469</sup>.

No que tange à discricionariedade na aplicação da lei, existem pensadores do direito que a criticam, como é o caso de Eros Roberto Grau, para quem: “O juiz, mesmo ao se deparar com hipóteses de lacunas normativas, não produz normas livremente.”

Ainda de acordo com o autor, o juiz sempre está atrelado ao texto normativo, devendo basear sua interpretação tão somente nos limites da lei. Os textos normativos não são fechados, permitindo espaço para a interpretação, com vistas a atender à realidade dos fatos. Todavia, mesmo esse espaço de interpretação deve seguir as balizas estabelecidas pelo próprio Direito<sup>470</sup>.

### 3.4.3 A função consultiva

Além das duas primeiras funções detalhadas, também se atribui à Justiça Eleitoral uma função consultiva. Muitos autores divergem sobre a classificação desta função, tendo em vista que o Poder Judiciário não é, via de regra, um órgão de natureza consultiva<sup>471</sup>.

---

<sup>468</sup>COSTA, Rafael Antônio. O poder de polícia do Juiz Eleitoral. *Eleitoral Brasil*, 28 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.eleitoralbrasil.com.br/noticias/o-poder-de-policia-do-juiz-eleitoral>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

<sup>469</sup>ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. op. cit., p. 66.

<sup>470</sup>GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes (a interpretação/aplicação do direito e os princípios)*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2014. p. 89.

<sup>471</sup>GOMES, José Jairo. op. cit., p. 98.

A dúvida fica por conta da competência da Justiça Eleitoral, se abarcaria ou não uma função consultiva. Boa parte dos autores que comentam a matéria entende que “A competência da Justiça Eleitoral, relativamente às eleições, e no exercício da chamada jurisdição voluntária, termina efetivamente com a diplomação dos eleitos.” Uma flexibilização desse marco temporal apenas teria lugar quando da interposição de “[...] recurso contra a diplomação, ou proposta ação de impugnação de mandato”. Nestes casos, a Justiça Eleitoral teria competência eleitoral contenciosa<sup>472</sup>.

No que pese as dúvidas acerca da função consultiva, em especial sobre seus efeitos práticos – se as respostas possuem caráter vinculante ou não –, o TSE realiza frequentemente essa função.

Historicamente, a função consultiva mostra-se presente desde os tempos da Roma antiga. Jurisconsultos formulavam pareceres que, “[...] quando apresentados em juízo e não confrontados com outro parecer” tinham força vinculante. A função de consulta não era remunerada e somente podia ser exercida por alguns juristas, alçados à categoria de jurisconsultos<sup>473</sup>.

No Brasil, a primeira consulta sobre matéria eleitoral de que se tem notícia foi formulada pouco antes da Guerra de Independência, pela Câmara de Olinda, ao Príncipe Regente do Reino do Brasil, Dom Pedro I, para saber se deveriam ser realizadas novas eleições para a escolha dos eleitores de paróquia que elegeriam os procuradores ou se serviriam aqueles já eleitos quando das eleições gerais para deputados das Cortes de Lisboa<sup>474</sup>.

Se a primeira consulta data de antes da Independência, uma das mais importantes, pelo menos quando analisados os seus resultados, foi a que “viabilizou a instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1946.” A OAB, preocupada com a extensão dos poderes dos futuros parlamentares, formulou uma consulta perante o TSE.

A resposta veio por meio da Resolução n. 215, de 02 de outubro de 1945. O texto dizia que o parlamento nacional tinha, além de suas funções ordinárias, o

---

<sup>472</sup>PIZZOLATTI, Rômulo. A competência da Justiça Eleitoral. *Resenha Eleitoral*: nova série. Florianópolis, v. 5, n. 1, jan./jun. 1998. Disponível em: <[http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/a-competencia-da-justica-eleitoral/index047b.html?no\\_cache=1&cHash=4f198f1dc5d67fe5cab1c93e6efedd46](http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/a-competencia-da-justica-eleitoral/index047b.html?no_cache=1&cHash=4f198f1dc5d67fe5cab1c93e6efedd46)>. Acesso em: 24 nov. 2017.

<sup>473</sup>ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. op. cit., p. 67.

<sup>474</sup>Id. Ibid., p. 68.

poder constituinte, dentro dos poderes por ele mesmo estabelecidos. Decorre daí o entendimento de que a assembleia agiu como constituinte originário<sup>475</sup>.

Tanto o TSE quanto os TRE detêm atribuição para responder a consultas, conforme dispõe o 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>476</sup>

A atividade consultiva da Justiça Eleitoral possui algumas características básicas. Uma delas é a margem de competência, que não se estende à análise de casos concretos, mas tão somente à de teses em abstrato. Vale dizer, a Justiça Eleitoral não pode responder consultas que versem situações de fato<sup>477</sup>.

Além disso, no período do processo eleitoral, tal função não pode ser exercida, sob risco de violação de competência e interferência no jogo político. Por fim, uma das características da função consultiva que mais causa discussão na doutrina refere-se às respostas para as consultas, que não são dotadas de força vinculante, nem fazem coisa julgada<sup>478</sup>.

Sobre o último aspecto, o caráter vinculante das respostas às consultas eleitorais, é firme o entendimento de que constituem “recomendação de enorme força persuasiva para a corte de onde emanou”, não se sujeitando ao contraditório<sup>479</sup>.

---

<sup>475</sup>ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. op. cit., p. 133.

<sup>476</sup>GOMES, José Jairo. op. cit., p. 83.

<sup>477</sup>NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. op. cit.

<sup>478</sup>Id., loc. cit.

<sup>479</sup>Id., loc. cit.

### 3.4.4 A função normativa

Outra função da Justiça Eleitoral é a normativa. No exercício de suas competências, cabe à Justiça Eleitoral conferir efetividade às disposições constitucionais, fazendo valer o direito e garantindo o desenvolvimento e o amadurecimento da democracia. O exercício da cidadania e da soberania popular não é possível sem a obediência às normas que regulam o processo eleitoral.

Acerca das origens da função normativa da Justiça Eleitoral:

A previsão da função normativa, na Justiça Eleitoral, atualmente, encontra-se positivada, além dos arts. 1º, parágrafo único, e 23, I e IX, do Código Eleitoral, no art. 105 da Lei das Eleições e no art. 61 da Lei n. 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos).

O entendimento jurisprudencial segundo o qual a Justiça Eleitoral possui função normativa, também é histórico, podendo referir-se à Resolução n. 6.390, de 13 de novembro de 1959, em que o TSE, sob a presidência do Ministro Nelson Hungria, e tendo, como Relator, o Ministro Ildelfonso Mascarenhas da Silva, respondeu à Consulta 1.745/AM, expressando, em sua ementa, que “o Tribunal Superior Eleitoral tem poder normativo na expedição de instruções para fiel execução das leis eleitorais”. Na ausência de dita Lei Complementar, entende-se que o Código Eleitoral de 1965 foi recepcionado pela Constituição, na parte atinente à organização e à competência da Justiça Eleitoral, como Lei Complementar, em que pese seja Lei Ordinária<sup>480</sup>.

A Constituição de 1988 não estabelece, de forma indireta, a competência normativa da Justiça Eleitoral. No entanto, em seu art. 121, positiva que “Lei Complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais”. Daí surge a interpretação de que, inexistindo lei específica, pode a Justiça Eleitoral deliberar sobre o processo eleitoral diretamente.

Um ponto curioso relativo à denominação “função normativa” é que, muitas vezes, a mesma função é chamada de “função regulamentar”. Não apenas na doutrina, mas também no próprio TSE, os termos aparecem como equivalentes. Nesse sentido:

[...] destaca-se a dificuldade atinente à pesquisa sobre a função normativa da Justiça Eleitoral, tendo em vista “que o tema é pouco pesquisado na doutrina”, não havendo referenciais teóricos muito seguros na matéria.

E, não obstante a utilização indiscriminada do termo normativo, a histórica previsão legislativa atribui à Justiça Eleitoral uma função ou poder regulamentar. A tradição do Direito Eleitoral brasileiro, contudo, a partir da previsão dessa função dita regulamentadora, fez com que a doutrina

<sup>480</sup>PAIM, Gustavo Bohrer. *Direito eleitoral e segurança jurídica*, cit., p. 77-78.

eleitoralista reconhecesse uma verdadeira função normativa na Justiça Eleitoral.

[...]

Ocorre que, muito embora sejam distintas a mera e usual função regulamentar e a excepcional função normativa, o próprio TSE acaba utilizando-as como termos sinônimos, o que resta claro na recente modificação de seu Regulamento Interno, que dispõe, no art. 25, § 1º, sobre resoluções normativas, para após, em seu art. 3º, tratá-las como resoluções decorrentes do poder regulamentar do Tribunal. E tal situação não é diferente na doutrina<sup>481</sup>.

Mais do que simplesmente organizar o processo eleitoral e permitir que os cidadãos dele participem, a Justiça Eleitoral necessita colocar em prática meios para que a participação popular aconteça de forma satisfatória. Os meios materiais devem estar disponíveis, assim como deve haver regras claras sobre o funcionamento do jogo político. O cidadão deve ser capaz de participar e de demonstrar sua vontade política de forma livre e racional.

Ao mesmo tempo, o processo eleitoral organizado pela Justiça Eleitoral deve ser transparente e ter relação rígida com a verdade, para que os resultados obtidos nas urnas reflitam, necessariamente, a vontade popular. Depreende-se disso a necessidade de julgamento dos casos em que se verificam a existência de deturpações, como as fraudes eleitorais e a compra de votos, práticas habitualmente observadas nos pleitos organizados pela Justiça Eleitoral.

A função normativa da Justiça Eleitoral está relacionada a todas as demais funções, na medida em que se comunicam intimamente. Essa função concede à Justiça Eleitoral a autonomia para expedir, quando se fizer necessário, instruções normativas, com efeitos gerais e abstratos para os assuntos de sua competência. Ela pode ser comparada ao que é realizado pelo Poder Executivo, quando este regulamenta suas leis ordinárias. As instruções da Justiça Eleitoral possuem o propósito de regular o processo eleitoral, garantindo a sua efetividade. Forma-se, nesse sentido, a legislação eleitoral, a partir dos pronunciamentos gerais, abstratos e impessoais do TSE.

Os atos são considerados regulamentares, na medida em que visam a complementar a legislação eleitoral, que, apesar de vasta, não é capaz de abarcar todos os casos e situações da vida prática. Vale mencionar que a função normativa

---

<sup>481</sup>PAIM, Gustavo Bohrer. op. cit., p. 79-80.

da Justiça Eleitoral deve obedecer a todos os princípios do Direito brasileiro, em especial aqueles de cunho constitucional.

A Justiça Eleitoral deve, a partir de sua função normativa, regular todos os aspectos que se encontrem implícitos na legislação eleitoral, bem como preencher eventuais lacunas que surjam com o próprio amadurecimento do Direito Eleitoral. Sendo dinâmico, o Direito tende a se expandir, fazendo surgir a necessidade de novos regulamentos.

Mais do que simplesmente clarear o sentido dos textos legislativos, a Justiça Eleitoral deve também adaptar o acervo legislativo à situação fática, garantindo a efetividade do processo eleitoral. Essa determinação de que a Justiça Eleitoral deve dar concretude à democracia tem fundamento na Constituição Federal de 1988 e se trata de escolha política, realizada pelo constituinte no momento do nascimento da Constituição.

Tendo em vista o histórico de fraudes, corrupções e outros desvios no processo eleitoral, parece justo conceber uma função normativa à Justiça Eleitoral, que lhe permita controlar o processo político e dar efetividade aos mandamentos constitucionais.

A organização do processo eleitoral não é tarefa simples. Demanda grande esforço por parte da Justiça Eleitoral, tendo em vista a amplitude do território nacional, o grande número eleitores e a multiplicidade de questões a serem tratadas, não apenas durante o pleito eleitoral, como também antes e depois dele. Os casos nos quais é necessário intervir, julgando e processando desvios não são poucos. A organização do processo eleitoral, no entanto, envolve um complexo de fatores.

A Justiça Eleitoral, por meio de sua função normativa, desempenha importante tarefa, no sentido de garantir um processo eleitoral democrático.

Quando passou a cuidar da fiscalização e da administração do processo eleitoral, boa parte dos vícios antes existentes foram sanados. Percebe-se, pois, um amadurecimento da Justiça Eleitoral, que passa de um estágio de mera aplicação dos dispositivos legais, para uma atuação mais ativa dentro do processo eleitoral.

Além do controle acerca da situação dos candidatos, no caso concreto, a Justiça Eleitoral também fiscaliza o pleito como um todo. Caso se verifique práticas de crimes, como aqueles que impliquem abuso do poder econômico, a Justiça Eleitoral deve se manifestar. A atuação não é restrita aos candidatos, mas a todos os envolvidos no processo eleitoral, como, por exemplo, os eleitores.

Apesar da importância da função normativa da Justiça Eleitoral, é necessário apontar suas falhas. A partir do momento em que seus órgãos, em especial o TSE, começaram a participar ativamente do processo eleitoral, abriu-se espaço para o ativismo judicial, que coloca em risco a segurança jurídica.

O doutrinador Walber de Moura Agra é claro ao criticar a função normativa da Justiça Eleitoral, quando contrária ao regime jurídico:

[...] as resoluções não podem ser consideradas válidas se forem contrárias à lei (*contra legem*) ou não tiverem nenhum amparo legal, pois ao expedir resoluções e instruções para conformar a realização das eleições fora dos limites legais, estará o Tribunal Superior Eleitoral se contrapondo ao princípio constitucional da legalidade (art. 5º, II, da CF), apanágio indelével ao Estado Democrático de Direito.

Caso aconteça uma extrapolação na sua função normativa, impede haver um controle de legitimidade ou de supralegalidade, principalmente pelos partidos políticos e pelo Ministério Público, quando se detectar uma extensão na regulamentação de determinada matéria ou um ato regulamentador que vá de encontro às Leis Eleitorais vigentes.

Sendo assim, pode-se explicitar que o poder regulamentar do Colendo Tribunal Superior possui uma relação simbiótica com a *mens legis* da legislação eleitoralista, no que impede sua utilização em outras searas<sup>482</sup>.

Quando regula o processo político para além dos limites estabelecidos na Constituição de 1988, os partidos políticos e até mesmo os cidadãos se veem surpreendidos. Muitos dos atos da Justiça Eleitoral tendem a não respeitar o período de um ano antes do pleito eleitoral, causando grande impacto na sistemática política brasileira.

Apesar disso, existe entendimento no sentido de que as resoluções do TSE não estão vinculadas ao princípio da anualidade eleitoral:

O princípio da anterioridade da lei eleitoral está expresso no texto constitucional, e, em especial no art. 16 [...]. Na verdade, se bem analisado, o referido princípio nada mais é do que um desdobramento do princípio da soberania popular, da democracia e da segurança e estabilidade do processo eleitoral. Por intermédio deste princípio está assegurada a preservação das regras do jogo eleitoral depois de ele ter

---

<sup>482</sup>AGRA, Walber de Moura. *Prismas do direito eleitoral*: 80 anos do Tribunal Eleitoral de Pernambuco, cit., p. 193-194.

iniciado. Evita-se que uma lei nova altere regras do processo eleitoral comprometendo a estabilidade, a igualdade e a segurança da democracia representativa. Evita, portanto, com um ano de antecedência, casuísmos e surpresas legislativas em prol da segurança e equilíbrio do processo eleitoral. Certamente que o texto constitucional direciona a sua ordem proibitiva ao Congresso Nacional que é o competente para legislar em matéria eleitoral (art. 22, I, da CF/88), de forma que a regra não alcança as Resoluções do TSE que apenas dão fiel cumprimento às leis eleitorais. Assim, as resoluções do TSE podem continuar a serem expedidas no ano eleitoral como, aliás, autoriza o art. 105 da Lei 9.504/97.<sup>483</sup>

O problema não reside na função normativa conferida à Justiça Eleitoral. Essa, de forma geral, é benéfica para o crescimento da democracia e para a garantia de pleitos eleitorais realmente eficientes. A crítica se faz ao fato de que muitos dos regulamentos da Justiça Eleitoral vão além dos limites legais, usando de margens interpretativas ou do fundamento de que se está preenchendo lacunas.

Sobre as resoluções eleitorais, é pacífico o entendimento de que “devem ser expedidas segundo a lei (*secundum legem*) ou para suprimir alguma lacuna normativa (*praeter legem*), jamais devem contrariar uma lei (*contra legem*)”. Não se permite, também, qualquer forma de inovação no ordenamento jurídico brasileiro, decorrente das resoluções<sup>484</sup>.

O ativismo judicial é consequência nítida do processo de redemocratização. Depois de vários períodos conturbados na história social e política brasileira, a Justiça Eleitoral começa a desempenhar um número gritante de funções, de acordo com a Constituição Federal. Suas competências se alargam e a função normativa se mostra cada vez mais forte.

Ao mesmo tempo em que a Justiça Eleitoral vem demonstrando grande importância, ao resolver problemas sobre os quais o Legislativo simplesmente não se pronunciou, é cada vez maior o receio de que a função normativa seja exercida de forma ativista imprópria.

Há quem defenda que a função normativa da Justiça Eleitoral, positivada no Código de 1965, não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, como é o caso de Ruy Espíndola<sup>485</sup>, segundo o qual, “esse poder regulamentar do TSE –

---

<sup>483</sup>RODRIGUES, Marcelo Abelha; JORGE, Flávio Cheim. *Manual de direito eleitoral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 132.

<sup>484</sup>ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. op. cit., p. 173.

<sup>485</sup>ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. TSE desrespeita a democracia representativa. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 28 mar. 2012. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2012-mar-28/aprovacao-contas-eleitorais-abuso-poder-regulamentar-tse>>. Acesso em: 12 abr. 2018.



sem base constitucional e exercido no mais das vezes de maneira inconstitucional – deve ser suprimido em reforma do Código Eleitoral.” Esta tese, como visto, não prospera.

De forma precisa, define Manoel Carlos de Almeida Neto que:

A função normativa da Justiça Eleitoral é aquela exercida pelo TSE, no uso de seu poder regulamentar, por meio de regulamentos autônomos e independentes impregnados de abstratividade, impessoalidade e generalidade, com força de lei ordinária federal. Por essas características, esses regulamentos são aptos a instaurar o controle abstrato de constitucionalidade, concentrado no STF<sup>486</sup>.

Lembrando a máxima “*Sutor, ne supra crepidam*”<sup>487</sup>, ressalte-se que deve haver parcimônia no uso da função normativa, com a Justiça Eleitoral entendendo sua função precípua e sua missão de salvaguardar o processo político, não atuando como agente determinante do resultado, papel que é exercido pelo cidadão, por meio do voto, de onde se extrai, portanto, a verdade eleitoral pura. Ou, ao menos, com o mínimo de interferência possível.

---

<sup>486</sup>ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. op. cit., p. 112.

<sup>487</sup>“Sapateiro, não vá além das sandálias”. Esta célebre frase é de autoria do pintor grego Apeles (352 – 308 a.C.), dirigida a um sapateiro que, ao olhar para um quadro do artista (imagem de mulher usando uma sandália) e sugerir mudanças acatadas por Apeles, meteu-se a analisar a obra como um todo, extrapolando seu limitado conhecimento sobre calçados.

## 4 A EXPANSÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL

### 4.1 A verticalização das coligações eleitorais

Quando se trata da expansão da Justiça Eleitoral, um dos temas de maior relevo é, sem sombra de dúvidas, a verticalização das coligações eleitorais. Coligações, em termos conceituais, diz respeito à união entre partidos políticos, com vistas a concorrer nas eleições.

Referida união teria por fundamento o aumento do poder político frente aos demais *players*, o que significa dizer que a coligação agrega não apenas partidos, como também pessoas que compartilham interesses e ideologias em comum<sup>488</sup>.

Antes de adentrar no cerne do problema, cumpre compreender em linhas gerais as nuances da atuação da justiça brasileira nas causas eleitorais, bem como o caráter específico do poder normativo ou regulamentar da Justiça Eleitoral.

Nesse sentido, Margarete de Castro Coelho pondera que “A Justiça Eleitoral, através de inúmeras decisões, tem se colocado como protagonista do processo eleitoral no Brasil”, usurpando competências que a Constituição Federal de 1988 delega a outros órgãos.

Alguns exemplos desse tipo de atuação, mais ativa, são a imposição da verticalização, objeto de debate nesse tópico, a aplicação do instituto da Ficha Limpa, a fidelidade partidária, dentre outras. Em todos estes temas a Justiça Eleitoral se mostrou firme e ativa, o que eventualmente pode ter culminado na usurpação da atuação do Poder Legislativo<sup>489</sup>.

Destaque-se que são nos momentos imediatamente anteriores aos pleitos eleitorais que surgem as propostas mais mirabolantes, conforme analisa Monica Herman Caggiano, ao comentar as excentricidades cometidas em anos eleitorais, *in verbis*:

---

<sup>488</sup>AGRA, Walber de Moura. *Manual prático de direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 107.

<sup>489</sup>COELHO, Margarete de Castro. Sobre o envolvimento de instituições judiciais em disputas políticas: o papel da Justiça Eleitoral brasileira. In: DIREITO eleitoral: debates Ibero-americanos. Memórias do V Congresso Ibero-americano de Direito Eleitoral e do IV Congresso de Ciência Política e Direito Eleitoral do Piauí. Compiladores: Ana Claudia Santano, Eneida Desiree Salgado. Curitiba: Ithala, 2014. p. 16-17.

Ano eleitoral provoca efervescências desde os seus primeiros dias. O cenário político ingressa num ritmo mais acelerado e na medida em que a data do pleito vem se avizinando os ânimos, as ideias e a busca de inovações - ora aproveitando a um, ora a outro dos segmentos da arena em que se dá a competição eleitoral - emergem com um potencial cada vez mais proeminente. Enfim, descortina-se um florescente espaço a propostas mirabolantes, todas, supostamente, de prontidão para o aprimoramento da consulta eletiva e de seus resultados<sup>490</sup>.

Na Justiça Eleitoral, como vem sendo abordado, é comum se deparar com invenções que causam estranhamento. Conforme indica o apanhado histórico, a Justiça Eleitoral transitou de um período de baixa atuação jurisdicional para uma era de pleno atuação.

Segundo Fávila Ribeiro, a estrutura da Justiça Eleitoral se manteve praticamente inalterada com o passar dos anos. Surge, a partir dessa perspectiva, questionamentos sobre a validade da forma de investidura nos cargos existentes. Veja-se:

Acertadamente, foi mantida inalterada a estrutura da Justiça Eleitoral e o ímpar sistema e recrutamento de seus magistrados.

A Justiça Eleitoral integra-se à estrutura do Poder Judiciário, como instituição permanente e em funcionamento continuado.

Mas dispõe de peculiar forma de recrutamento dos membros que a integram, sabiamente mantida pela atual Constituição, baseada em periodicidade e alternância nas suas investiduras.

Enquanto a vitaliciedade corresponde às necessidades para independência dos magistrados, a natureza da judicatura eleitoral conduziu ao afastamento desse critério geral, para que mais segura ficasse a integridade de seus membros<sup>491</sup>.

A despeito da discussão acerca da possibilidade de ingresso dos magistrados nos quadros da Justiça Eleitoral ser matéria extremamente atual e de inequívoca relevância, considerando o objetivo do presente trabalho, limitar-se-á a discussão do tema a breve interpretação com base nos posicionamentos doutrinários que seguirão.

Feitas essas considerações, cumpre destacar que apesar de Fávila Ribeiro afirmar que foi “acertadamente mantida inalterada a estrutura da Justiça eleitoral”,

---

<sup>490</sup>CAGGIANO, Monica Herman S. Coligações partidárias: verticalizar ou não-verticalizar. *Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento*. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/67671-89100-1-pb.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

<sup>491</sup>RIBEIRO, Fávila. *Pressupostos constitucionais do direito eleitoral: no caminho da sociedade participativa*, cit., p. 107.

referido entendimento merece reparos no que tange ao limite de suas consequências. Isso porque a Constituição Federal de 1988 estabelece competência do Legislativo “para deliberar sobre as regras do jogo eleitoral”, motivo pelo qual o TSE não pode, fazendo as vezes de legislador, definir normas a serem seguidas em matéria eleitoral<sup>492</sup>. Sobre o tema, em posição contrária, adverte e critica Margarete Coelho:

Com efeito, a Justiça Eleitoral tem empreendido (discutivelmente), uma postura de restrição a direitos fundamentais, principalmente a partir de resoluções normativas, editadas em nome de uma função regulamentar que não possui autorização constitucional. Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral parece não compreender exatamente suas atribuições, visto que, ao expedir instruções, as quais deveriam se destinar tão somente a orientar para a adequada aplicação da legislação eleitoral, acaba assumindo um papel que não lhe cabe, posto que termina por inovar o ordenamento jurídico, dotando-lhe de regras que não passaram pelo crivo político<sup>493</sup>.

A ressalva realizada por Margarete Coelho se faz pertinente, tendo em vista que a expansão da Justiça Eleitoral é acompanhada pela mudança de posicionamento dos órgãos eleitorais, cada vez mais engajados no jogo democrático. Sendo assim, não se pode confundir a atuação legítima da Justiça Eleitoral com atuação usurpadora das competências privativas do legislativo, que invade outras competências que não aquelas descritas no texto constitucional. Para reforçar a tese defendida:

O poder regulamentar do TSE só pode ser realizado dentro do programa normativo das leis (*secundum legem*), ou para suprir eventual omissão ou insuficiência das mesmas (*praeter legem*). Ao expedir resoluções e instruções para conformar a realização das eleições fora dos limites legais, estará o TSE se contrapondo ao princípio constitucional da legalidade (art. 5.º, II da CF), apanágio indelével ao Estado Democrático de Direito.

Assim, quando o TSE atua *contra legem*, afirma-se ser possível o controle de supralegalidade, principalmente pelos partidos políticos, analisando se os atos regulamentares se coadunam com os *standards* legais e constitucionais estabelecidos. Outrossim, quando estes atos regulamentares causarem efeitos concretos, também será cabível mandado de segurança<sup>494</sup>.

Tecidos esses breves comentários, conveniente voltar os olhares para as coligações e suas características. A doutrina é pacífica no entendimento de que as

---

<sup>492</sup>COELHO, Margarete de Castro. op. cit., p. 16-17.

<sup>493</sup>Id., loc. cit.

<sup>494</sup>ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. op. cit., p. 193.

coligações eleitorais têm caráter temporário, uma vez que estabelecidas apenas com relação a determinado pleito, ou seja, findas as eleições, com a diplomação dos eleitos, as coligações podem ou não perdurar, tendo em vista os interesses de cada um dos partidos que a compõe<sup>495</sup>.

Em termos jurídicos, significa dizer que as coligações são consideradas pessoas jurídicas de direito privado. Apesar de serem formadas por dois ou mais partidos, as coligações devem se portar, frente à Justiça Eleitoral, como partido único, pois, a partir do acordo de vontades, a coligação em si passa a responder na esfera eleitoral, após o pleito, até a sua extinção<sup>496</sup>.

Importante mencionar que as coligações nascem por força das convenções, da seguinte maneira:

[...] por deliberações das convenções regionais ou estaduais em relação aos deputados federais, estaduais e distritais; quando se referir às eleições de vereadores, a deliberação será da convenção municipal; e, em eleições presidenciais, elas nascem por deliberações das convenções nacionais. Não obstante, de acordo com reiteradas decisões do Colendo TSE, a coligação passa a existir a partir do acordo de vontade dos partidos políticos, e não da homologação pela Justiça Eleitoral<sup>497</sup>.

No plano da existência, essa pessoa jurídica de direito privado é reconhecida antes mesmo que exista homologação por parte do Judiciário, o que mostra a força das deliberações entre os partidos para a criação das coligações eleitorais e sua relevância perante os eleitores.

Ainda no tocante à personalidade jurídica das coligações, pertinente trazer à baila o entendimento exposto por Walber de Moura Agra e Carlos Mário da Silva Velloso. Para estes autores, as coligações, por serem fruto da união entre os partidos, não podem ser confundidas com os partidos em sua individualidade<sup>498</sup>.

Na mesma toada, Olivar Coneglian entende que “a coligação não é exatamente um partido político”, pois, é somente o resultado da união entre duas ou mais agremiações políticas e possui caráter temporário, o que reforça seu caráter formal e de direito privado. Mais uma vez, as coligações são definidas como

---

<sup>495</sup>AGRA, Walber de Moura. *Manual prático de direito eleitoral*, cit., p. 107.

<sup>496</sup>Id., loc. cit.

<sup>497</sup>Id. Ibid., p. 108.

<sup>498</sup>AGRA, Walber de Moura; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Elementos de direito eleitoral*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 135-136.

sendo finitas, perdurando por tempo específico e de acordo com a vontade dos partidos<sup>499</sup>.

Interessante notar que, apesar da referência ao elemento temporal, os doutrinadores consideram a extinção da coligação como ato de vontade dos partidos. Com a diplomação, elas podem ou não ser mantidas “para efeitos de atuação administrativa, parlamentar e judicial.”

Vale ainda destacar os inúmeros os motivos que podem levar ao desfazimento das coligações, mas, geralmente, dizem respeito à falta de interesse político ou diferenças ideológicas entre as agremiações participantes<sup>500</sup>.

A despeito das características variadas das coligações, suas principais particularidades são a obrigatoriedade de serem realizadas na mesma circunscrição eleitoral, a possibilidade de formação para todos os tipos de eleições, sejam elas majoritárias, sejam proporcionais, e a possibilidade de terem denominação própria, *in verbis*:

[...] sua formação é de mera faculdade dos partidos políticos; elas devem ser feitas na mesma circunscrição eleitoral; podem se formar para eleições majoritárias, proporcionais ou ambas, simultaneamente; possuem denominação própria.<sup>501</sup>

Ressalte-se que a denominação é exigência que surge da própria natureza das coligações, que são formadas pela união entre partidos, razão pela qual é necessário que estas passem a responder como se partido único fossem, ainda que não o sejam de fato.

A denominação do partido pode corresponder à junção das siglas de todos os partidos membros “[...] ou qualquer outra denominação que represente a sua ideologia.” Apesar da aparente liberdade dada aos partidos políticos no momento de escolha do nome da coligação, a Lei n. 12.034/2009 deve ser respeitada. O texto veda a referência, na denominação da coligação, “a nome ou número de candidato”, além de proibir qualquer forma de apelo ou pedido de voto<sup>502</sup>.

A verticalização é tema controverso, que merece especial atenção quando se trata de coligações partidárias. O assunto, apesar de sempre ter sido objeto de

---

<sup>499</sup>AGRA, Walber de Moura; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. op. cit., p. 135-136.

<sup>500</sup>Id., loc. cit.

<sup>501</sup>Id., loc. cit.

<sup>502</sup>AGRA, Walber de Moura. *Manual prático de direito eleitoral*, cit., p. 109.

discussão entre doutrinadores, só ganhou destaque no ano de 2002, quando o TSE, por meio da Consulta n. 715 – Classe 5ª – Distrito Federal, que originou a Resolução n. 21.002, estabeleceu um novo paradigma para a formação das coligações<sup>503</sup>.

Formulada pelos deputados federais Miro Teixeira, José Roberto Batocchio, Fernando Coruja e Pompeo De Mattos, a visava a esclarecer um ponto aparentemente simples acerca das coligações eleitorais. Na ocasião, os parlamentares indagaram sobre a possibilidade de partidos coligados para a eleição presidencial firmarem, nos pleitos estaduais, coligações diversas, incluindo com partidos concorrentes no pleito nacional<sup>504</sup>.

A resposta ao referido questionamento veio às vésperas do primeiro turno das eleições de 2002 e impactou a jurisprudência eleitoral com a mudança do entendimento do TSE que determinou que os partidos com coligações para a eleição para o cargo de presidente da República não poderiam formar novas coligações para as eleições para o cargo do executivo estadual, tampouco para os cargos de senadores e deputados, diferente do que já havia sido determinado em nível nacional, conforme se extrai da ementa abaixo colacionada:

Consulta. Coligações. Os partidos políticos que ajustarem coligação para eleição de presidente da República não poderão formar coligações para a eleição de governador de Estado ou do Distrito Federal, senador, deputado federal e deputado estadual ou distrital com outros partidos políticos que tenham, isoladamente, ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial<sup>505</sup>.

Referida mudança de posicionamento do TSE estabeleceu um novo entendimento, diverso daquele que vinha sendo conferido às coligações eleitorais desde 1997. Em suma, pela interpretação vencedora do Tribunal, os partidos políticos não poderiam formar aliança com outros partidos que tivessem concorrido em conjunto ou em separado nos pleitos para a presidência<sup>506</sup>.

A verticalização, como ficou conhecida essa regra, implicava a observância da mesma coligação tanto para os pleitos presidenciais, quanto para os estaduais.

---

<sup>503</sup>PEREIRA, Erick Wilson. *Direito eleitoral: interpretação e aplicação das normas constitucionais-eleitorais*, cit., p. 169.

<sup>504</sup>ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. *Direito eleitoral regulador*, cit., p. 179.

<sup>505</sup>PEREIRA, Erick Wilson. op. cit., p. 169.

<sup>506</sup>Id., loc. cit.

Referido entendimento não significou a supressão da autonomia dos partidos, uma vez que estes ainda poderiam desfazer as coligações, mas, sem a possibilidade de novos arranjos envolvendo agremiações concorrentes.

O posicionamento do TSE buscou, em verdade, conferir coerência à atuação dos partidos políticos, em razão de seu caráter nacional<sup>507</sup>. Contudo, apesar do resultado, a decisão não foi unânime, haja vista que o relator, ministro Garcia Vieira, respondeu negativamente à consulta, sendo seguido pelo primeiro voto de divergência, proferido pelo ministro Sepúlveda Pertence, para quem, não haveria que se falar em impossibilidade de coligação entre partidos concorrentes no pleito presidencial nas eleições dos estados, por se tratarem de circunscrições distintas. O ministro sustentou ainda que, apesar do art. 6º, da Lei n. 9504/1997, limitar a formação de coligações diversas dentro da mesma circunscrição, em se tratando de circunscrições diferentes, os arranjos também poderiam ser diferentes.

No entanto, o voto mais importante para a formação da decisão do TSE foi proferido pelo ministro Nelson Jobim, que presidia o tribunal à época. Enquanto Sepúlveda Pertence defendia o conceito de circunscrição, Nelson Jobim levantou a bandeira do caráter nacional dos partidos políticos, preceito contido no texto constitucional (art. 17, inciso I). Nas palavras do ministro Nelson Jobim<sup>508</sup>:

Admitir coligações estaduais assimétricas com a decisão nacional é se opor ao “CARÁTER NACIONAL” e à “AÇÃO DE CARÁTER NACIONAL”, que a Constituição e a lei impõem aos partidos.

A condição do “CARÁTER NACIONAL”, tanto da Constituição como da lei, é incompatível com coligações híbridas, que não respeitem o paradigma nacional.

Esse é o caminho para o fortalecimento dos partidos, como instrumentos nacionais da democracia brasileira.

É essa a opção do sistema legal brasileiro, que luta contra os vícios regionalistas que vêm do início da República<sup>509</sup>.

<sup>507</sup>FARIAS, Adriana Silva de; IGNATZ, Mariana Schafer. *Partidos políticos e princípio da fidelidade partidária*. Disponível em: <[http://ufr.br/direito/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=156:partidos-politicos-e-principio-da-fidelidade-partidaria-autoras-adriana-silva-de-farias-mariana-schafer-ignatz-orientador-prof-msc-jose-edival-vale-braga](http://ufr.br/direito/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=156:partidos-politicos-e-principio-da-fidelidade-partidaria-autoras-adriana-silva-de-farias-mariana-schafer-ignatz-orientador-prof-msc-jose-edival-vale-braga)>. Acesso em: 20 fev. 2018.

<sup>508</sup>NOLETO, Mauro Almeida. Verticalização de coligações partidárias: jurisprudência e conjuntura. *Paraná Eleitoral*, n. 58, out. 2005. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-revista-parana-eleitoral-n058-2005-mauro-almeida-noleto>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

<sup>509</sup>Id., loc. cit.



Os argumentos defendidos por ambos os ministros apresentavam fundamento jurídico no Direito brasileiro da época, apesar de seguirem em sentido contrário.

Com a verticalização, o caráter nacional dos partidos restaria evidenciado, limitando-se a formação de coligações nos estados que fossem incompatíveis com os arranjos realizados em âmbito nacional. Voto vencido, Sepúlveda Pertence demonstrou de forma clara o seu descontentamento para com a decisão tomada por seus pares:

Com todas as vênias, constitui um resíduo autoritário – frontalmente incompatível com a clara opção constitucional pela autonomia dos partidos – tentar impor – por lei ou pela interpretação voluntarista dela – um grau preordenado de maior ou menor centralização política a todos eles, às agremiações de quadro ou de massa, às formadas em torno de um líder carismático, como às constituídas pela “federação” de lideranças regionais.

[...]

De qualquer sorte, tenho dúvidas se a decisão ora tomada não resulta, em nome do fortalecimento do “caráter nacional” dos partidos, na perda de transparência do processo eleitoral, estimulando dissimulações de toda ordem<sup>510</sup>.

Contudo, a verticalização não teve longa duração. No ano de 2006, por força de mobilização dos congressistas, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 52, que alterou a redação do § 1º, art. 17, da Constituição Federal de 1988.

Aludido dispositivo, que versava sobre a formação de coligações eleitorais, passou a conter a expressão “sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal”. Assim, chegou-se ao fim da obrigatoriedade de verticalização nas coligações eleitorais<sup>511</sup>.

Destaque-se que a Emenda n. 52 contrariou, de forma absoluta, o entendimento do TSE, razão pela qual o caso foi submetido à apreciação do Supremo Tribunal Federal, que manteve o entendimento de que a regra aplicada nos pleitos de 2006 já não seria baliza para as novas eleições, vencido, pois, o TSE em seu entendimento<sup>512</sup>.

---

<sup>510</sup>NOLETO, Mauro Almeida. op. cit.

<sup>511</sup>PEREIRA, Erick Wilson. op. cit., p. 169-170.

<sup>512</sup>Id. Ibid., p. 204.

Apesar da emenda derrubar a regra da verticalização das coligações, outra dúvida surgiu, de imediato, no meio jurídico: a partir de que momento a nova redação deveria ser observada pelos partidos?

Nesse sentido, o Conselho Federal da OAB provocou o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI n. 3.685, questionando a temporalidade e a aplicação imediata da nova regra<sup>513</sup>.

Na espécie, o ministro Eros Grau decidiu julgar procedente a ADI “[...] conferindo interpretação conforme a Constituição ao artigo 2º da EC 52/06, para definir que o seu artigo 1º – a nova redação do § 1º do artigo 17 – não se aplica às eleições de 2.006.” Dessa forma, restou definido que o fim da verticalização não teria aplicação imediata, contrariando os interesses dos partidos políticos que já contavam com a possibilidade criada pela Emenda para os pleitos daquele ano<sup>514</sup>.

O tema da verticalização retorna à atualidade em virtude da aprovação da nova reforma eleitoral de 2017, consubstanciada pelas Leis n. 13.487, n. 13.488 e pela Emenda Constitucional n. 97, que apesar de preservarem as coligações para as eleições majoritárias, extinguíram-nas para os pleitos proporcionais, somente a partir de 2020.

## 4.2 A cláusula de desempenho

Se a verticalização é assunto liquidado no judiciário brasileiro, apesar de sua patente atualidade, a cláusula de barreira é questão que ainda movimenta debates, tanto na doutrina, quanto na jurisprudência. Em suma, a polêmica gira em torno da “vinculação entre o desempenho eleitoral das legendas e seu acesso às facilidades do funcionamento parlamentar, aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda em rádio e televisão”, interessando de forma especial para os partidos políticos atuantes no Brasil<sup>515</sup>.

---

<sup>513</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.685-8*. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados Do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relatora: Ministra Ellen Gracie, Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI3685%20Eros%20Grau.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

<sup>514</sup>Id. Ibid.

<sup>515</sup>JEHÁ, Pedro Rubez. Aspectos jurídicos do financiamento eleitoral no Brasil. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (Coord.). *Direito Eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 109-110.

O conceito de cláusula de barreira pode ser encontrado, de forma bem didática, no sítio virtual do Senado, que assim dispõe:

Também conhecida como cláusula de exclusão ou cláusula de desempenho, é uma norma que impede ou restringe o funcionamento parlamentar ao partido que não alcançar determinado percentual de votos. O dispositivo foi aprovado pelo Congresso em 1995 para ter validade nas eleições de 2006, mas foi considerado inconstitucional pela unanimidade dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), sob o argumento de que prejudicaria os pequenos partidos. A regra determinava que os partidos com menos de 5% dos votos nacionais não teriam direito a representação partidária e não poderiam indicar titulares para as comissões, incluindo CPIs (Comissões Parlamentares de Inquérito). Também não teriam direito à liderança ou cargos na Mesa Diretora. Além dessas restrições, perderiam recursos do fundo partidário e ficariam com tempo restrito de propaganda eleitoral em rede nacional de rádio e de TV<sup>516</sup>.

Ante o exposto, nota-se que o Supremo Tribunal Federal, decidiu de forma unânime no julgamento conjunto de duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADI n. 1351 e n. 1354), ajuizadas, respectivamente, pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e pelo Partido Socialista Cristão (PSC). O Supremo considerou inconstitucional a referida cláusula, sob o pretexto de salvaguardar a participação dos pequenos partidos na vida política. No entanto, em verdade a Corte Suprema mudou por completo as regras do jogo eleitoral, no que diz respeito à participação dos partidos no fundo partidário e ao tempo de propaganda nacional de rádio e televisão. Conclusão ratificada pelos números obtidos após a decisão, que revelam o impacto da mudança<sup>517</sup>.

Conforme leciona Pedro Rubez Jehá, a cláusula de barreira não é exclusividade do ordenamento jurídico brasileiro, sendo adotada “por muitos sistemas eleitorais espalhados pelo mundo.” Como o próprio nome indica, a cláusula visa a “impedir o acesso ao parlamento ou ao funcionamento parlamentar de agremiações que não tenham atingido um determinado número de votos nas eleições legislativas.”<sup>518</sup>

---

<sup>516</sup>CLÁUSULA de barreira. *Senado Notícias*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/clausula-de-barreira>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

<sup>517</sup>JEHÁ, Pedro Rubez. op. cit., p. 109-110.

<sup>518</sup>Id. Ibid., p. 110.

O doutrinador Orides Mezzaroba, definiu a cláusula de barreira ou desempenho como: “o mecanismo previsto em dispositivo legal que impede a existência ou a representação parlamentar da agremiação partidária que não conte com o apoio político de um determinado número ou percentual de eleitores”.

No entendimento do autor, tal mecanismo, apesar de encontrar paralelo no direito comparado, está presente principalmente em sistemas proporcionais<sup>519</sup>. No Brasil, desde o Decreto-Lei n. 8.835, de 24 de janeiro de 1946, as regras de barreira começaram a mostrar o seu peso. O código Eleitoral de 1950, em seu art. 148, parágrafo único, determinava “o cancelamento do registro do partido que não elegeesse ao menos um representante para o Congresso Nacional ou que não superasse a marca dos 50.000 votos.”

Referidas alterações legislativas posteriores manteriam a cláusula de desempenho, limitando a participação efetiva do partido “[...] que não superasse determinado patamar de votos (nunca superior a 5%) em todo o território nacional.”<sup>520</sup>

Somente em 1995 o instituto passou por reformulação. Ainda existente, mas com efeitos reduzidos, a cláusula de barreira ou de desempenho já “não impedia de acessar o cargo o candidato da legenda que não alcançasse o desempenho esperado”, limitando-se a negar a participação do partido nas casas legislativas, quando não contabilizasse pelo menos 5% dos votos no pleito eleitoral para a Câmara dos Deputados, “excluídos os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de 2% do total de cada um deles.” Tal era a inteligência do art. 13, da Lei n. 9.096/1995<sup>521</sup>.

Interessante mencionar a distribuição da participação nos recursos do fundo partidário entre os partidos. Mesmo aqueles que não conseguissem, nas eleições, ultrapassar a cláusula de barreira, poderiam usufruir do fundo. A proporção, no entanto, era irrisória, conforme afirma Pedro Jehá, *in verbis*: “legendas que ultrapassassem a barreira estabelecida pela lei, repartiriam, entre si, 99% dos

---

<sup>519</sup>MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 300.

<sup>520</sup>JEHÁ, Pedro Rubez. op. cit., p. 110.

<sup>521</sup>Id. Ibid., p. 111.

recursos do fundo partidário, deixando para as demais registradas perante o TSE apenas 1% daquele total<sup>522</sup>.

Para completar, o tempo de rádio e televisão dos partidos menores também sofreria redução, veja-se:

partidos menores fariam jus a apenas um programa semestral em cadeia nacional de rádio e televisão, com 2 minutos de duração, enquanto os demais que superassem a barreira de desempenho teriam direito à realização de um programa em cadeia nacional e outro em rede estadual a cada semestre, com 20 minutos de duração cada, bem como à utilização de 40 minutos em cadeia nacional e os outros 40 em cadeia estadual a cada semestre, para inserções de 30 segundos ou de 1 minuto (arts. 48 e 49)<sup>523</sup>.

Diante do referido cenário, a cláusula de barreira foi duramente criticada, sob as alegações de que tolhia, sobremaneira, a participação dos pequenos partidos no jogo democrático. Esse, inclusive, foi o argumento levantado pelo ministro Marco Aurélio, quando do julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs n. 1351 e n. 1354), ajuizadas, respectivamente, pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e pelo Partido Socialista Cristão (PSC). Nas suas palavras<sup>524</sup>,

Em síntese, a prevalecer, sob o ângulo da constitucionalidade, o disposto no artigo 13 da Lei 9.096/95, somente esses partidos terão funcionamento parlamentar, participarão do rateio de cem por cento do saldo do fundo partidário, gozarão, em cada semestre e em cadeias nacional e estadual, de espaço de vinte minutos para a propaganda eleitoral e desfrutarão de inserções, por semestre e também em redes nacional e estadual, de trinta segundos ou um minuto, totalizando oitenta minutos no ano”, afirmou o ministro Marco Aurélio.

Os demais ficarão à míngua, vale dizer, não contarão com o funcionamento parlamentar, dividirão, com todos os demais partidos registrados junto ao Tribunal Superior Eleitoral, a percentagem de um por cento do fundo partidário e, no tocante à propaganda partidária, terão, por semestre, apenas dois minutos restritos à cadeia nacional<sup>525</sup>.

Por outro lado, a declaração de inconstitucionalidade do mecanismo, pelo Supremo Tribunal Federal, no ano de 2006, gerou um cenário de estranheza na política brasileira. Pedro Rubez Jehá, em artigo sobre o tema, faz importante levantamento histórico, comparando a participação dos partidos políticos antes e

<sup>522</sup>JEHÁ, Pedro Rubez. op. cit., p. 111.

<sup>523</sup>Id., loc. cit.

<sup>524</sup>PLENÁRIO do STF considera “cláusula de barreira” inconstitucional. *Notícias STF*, 07 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=68591>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

<sup>525</sup>Id. Ibid.

depois da exclusão da cláusula de desempenho, tendo como marco no primeiro caso, o ano de 1998. De lá para cá, “PMDB, PT, PSDB, PFL/DEM e PPB” mantiveram, consecutivamente, a liderança na quantidade de votos angariados.

Essa constância, pelo menos em tese, pode ser analisada de forma positiva, tendo em vista serem grandes partidos, representantes de ideologias diversas, incluindo “partidos defensores da socialdemocracia, trabalhistas, conservadores e pragmáticos de centro”<sup>526</sup>.

Se no ano de 1998, os cinco partidos mencionados “abocanharam praticamente 80% das cadeiras em disputa na Câmara dos Deputados”, no ano de 2010, o percentual foi reduzido em 20%, passando a ocupar 60% das cadeiras.

A tendência se repete na escala, observando-se o fenômeno da “pulverização da participação partidária”, considerada prejudicial ao sistema democrático. Nas palavras de Pedro Rubez Jehá:<sup>527</sup>

Não é necessário gastar muitas linhas para descrever o quanto esta pulverização da representação partidária nos parlamentos é prejudicial à saúde da democracia: dificulta sobremaneira a obtenção de consensos sobre temas importantes para a sociedade e, conseqüentemente, é causa relevante do imobilismo legislativo; torna mais custosa a formação de maiorias parlamentares aos governos; dificulta a conexão entre eleitor e eleito; torna praticamente impossível a definição de responsáveis pelos atos (ou pela inação) políticos; fragmenta e fragiliza demasiadamente a oposição etc.<sup>528</sup>.

A preocupação com os riscos oriundos da ausência de um mecanismo de barreira é acompanhada pela doutrina majoritária. Nesse sentido, Giusti Tavares compreende a cláusula de barreira como indispensável à dinâmica proporcional, uma vez que assegura “mais rigor e efetividade à representação proporcional numa república federativa como o Brasil.”<sup>529</sup>

Um dos maiores estudiosos do direito comparado, Giovanni Sartori, também escreveu em defesa das “barreiras de exclusão”, sob o fundamento de que “os sistemas proporcionais permitem um número excessivo de partidos”, o que poderia ser resolvido pela cláusula de barreira. Referido autor, apesar de não mencionar

---

<sup>526</sup>JEHÁ, Pedro Rubez. op. cit., p. 116.

<sup>527</sup>Id. Ibid., p. 116-117.

<sup>528</sup>Id., loc. cit.

<sup>529</sup>TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994. p. 46.

um modelo de cláusula de barreira ideal, considera que limites “abaixo de 3% ou 4%” tendem a ser inúteis<sup>530</sup>.

No mesmo sentido, o jurista Ives Gandra Martins defende a existência de uma cláusula de barreira, tendo em vista a fragilidade da base partidária brasileira, que possui grande número de partidos políticos, somando quase 300 partidos ao total ao longo da história<sup>531</sup>.

Sobre as bases legais para a imposição de barreiras, pertinente mencionar a análise de José Afonso da Silva.

A Constituição, como dissemos antes, praticamente não impôs controle quantitativo aos partidos, mas contém a possibilidade de que venha a existir por via de lei, quando, entre os preceitos a serem observados, coloca o de “funcionamento parlamentar de acordo com a lei”<sup>532</sup>. É que o controle quantitativo se realiza pelas instituições de mecanismos normativos que limitam as possibilidades de ampliação, *ad libitum*, dos partidos políticos, e atua não no momento da organização, mas no seu funcionamento, e pode consistir na exigência de que obtenham, em eleições gerais, para a Câmara dos Deputados, o apoio expresso em votos de uma percentagem mínima do eleitorado nacional em certo número de Estados, a fim de vigorar, na prática, o caráter de nacionais<sup>533</sup>.

Vale destacar que a doutrina não é pacífica sobre a matéria. Do outro lado da moeda, é possível encontrar autores de relevo, como Paulo Bonavides, para quem as cláusulas de barreira “têm servido para cancelar a possibilidade de representação parlamentar dos pequenos partidos de fundo ideológico”, o que impede, por conseguinte, o seu crescimento no cenário político.<sup>534</sup>

Nesse sentido é o entendimento de Dal-Farra, para quem a constituição não autoriza, de forma expressa, o controle quantitativo da participação dos partidos

---

<sup>530</sup>SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional*. Tradução Sérgio Bath. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1996. p. 23-24.

<sup>531</sup>MARTINS, Ives Gandra da Silva. A nova Legislação Eleitoral. In: PARTIDOS e sistemas eleitorais em tempos de reforma. [Seção de Debates]. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1995. p. 105. (Debates, n. 9). Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/61718394/ADENAUER-Deb-9-Partidos-e-Sistemas-Eleitorais-Em-Tempos-de-Reforma>>. Acesso em: 16 set. 2017.

<sup>532</sup>“Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...] IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.”

<sup>533</sup>SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, cit., p. 407.

<sup>534</sup>BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 17. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2010. p. 275.

políticos. Aqueles de defendem o controle o fazem, na visão do autor, somente após lançar mão de “considerável esforço hermenêutico”<sup>535</sup>.

Para Eneida Desiree é inequívoco o “[...] princípio da necessária participação das minorias” no jogo político, comando constitucional, para condenar a existência de barreiras de desempenho. Para a autora, “fechar as portas da política institucional para algumas agremiações partidárias contraria a ideia de democracia.”<sup>536</sup>

Na mesma toada, Jairo Nicolau, além de tecer críticas à cláusula de barreira, traz argumentos que merecem ser colacionados para a melhor compreensão da matéria. O autor considera que a restrição da participação de partidos com menos de 5% de votos teria o condão de fomentar a atuação desses partidos em atividades extraparlamentares. Assim, o risco ficaria por conta, principalmente, dos partidos de viés extremista. O principal argumento, no entanto, diz respeito à distribuição desigual dos partidos no território nacional. É possível observar que partidos são fortes em um estado e fracos em outro. Para Jairo Nicolau, o fim das coligações partidárias, por si só, seria suficiente para resolver o problema, sem a necessidade de uma cláusula de barreira<sup>537</sup>.

Em que pese a controvérsia sobre as vantagens e desvantagens da cláusula de desempenho, a Emenda Constitucional n. 97 foi aprovada e trouxe duas grandes mudanças para o cenário eleitoral brasileiro.

Por um lado, põe fim à possibilidade de coligação partidária nas eleições proporcionais para deputados e vereadores, a partir de 2020. Ao mesmo tempo, reinsere a cláusula de barreira no ordenamento jurídico, que passará a valer a partir do presente ano. O valor base inicial será de 1,5% dos votos válidos, sendo que, em 2030, será exigido o mínimo de 3% dos votos válidos, distribuídos em pelo

---

<sup>535</sup>NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. *Pluralismo político: subsídios para análise dos sistemas partidário e eleitoral brasileiros em face da Constituição Federal*. Curitiba: Juruá, 2006. p. 298.

<sup>536</sup>SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 184.

<sup>537</sup>NICOLAU, Jairo. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, Maria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 201-224.



menos um terço dos estados, para que os partidos possam desfrutar do fundo partidário<sup>538</sup>.

Gilmar Mendes, ministro do Supremo, comentando a aprovação da Emenda Constitucional n. 97 e fazendo referência ao julgamento de 2006, afirmou: “Hoje muitos de nós fazemos um *mea culpa*, reconhecendo que esta foi uma intervenção indevida, inclusive pela multiplicação dos partidos”<sup>539</sup>.

No mesmo sentido, o ministro Ricardo Lewandowski manifestou-se favorável à aplicação da cláusula de barreira, em razão do excessivo número de partidos políticos existentes no Brasil. Não fosse o bastante, boa parte das agremiações restringe sua participação política à época das eleições, fazendo uso da máquina política, principalmente do fundo partidário e do tempo de campanha gratuita em rádio e televisão, com fins, muitas vezes, obscuros, “dificultando sobremaneira a governabilidade”<sup>540</sup>.

Sobre os fundamentos para a derrubada da cláusula de barreira pelo Supremo, o ministro Lewandowski comenta que:

[...] o Supremo Tribunal Federal derrubou a cláusula de desempenho existente, na ADI 1.351/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, por entender que ela, criada por simples lei ordinária, conflitava com os valores constitucionais do pluralismo político, do pluripartidarismo e da ampla liberdade de criação de partidos abrigados no texto constitucional. Ademais, o STF consignou que se tratava de uma restrição rechaçada pelo Congresso na Revisão Constitucional de 1993. Não obstante, ela foi, depois, introduzida na Lei dos Partidos Políticos, a Lei 9.096/1995, que estabeleceu restrições que o STF entendeu, também, além de incompatíveis com os citados valores constitucionais, ofensivas aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade<sup>541</sup>.

De acordo com ministro, um dos motivos determinantes para a eliminação da cláusula de barreira ou de desempenho do ordenamento jurídico brasileiro, à

<sup>538</sup>SENADO aprova cláusula de barreira a partir de 2018 e fim de coligação para 2020. *Senado Notícias*, 03 out. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/03/aprovado-fim-das-coligacoes-em-eleicoes-proporcionais-a-partir-de-2020>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

<sup>539</sup>GILMAR Mendes diz que STF errou em decisão sobre cláusula de barreira. *Câmara Notícias*, 21 mar. 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/526598-GILMAR-MENDES-DIZ-QUE-STF-ERROU-EM-DECISAO-SOBRE-CLAUSULA-DE-BARREIRA.html>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

<sup>540</sup>LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Breves considerações sobre a Reforma Política em discussão no Congresso Nacional. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (Coord.). *Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 424.

<sup>541</sup>Id., loc. cit.

época, dizia respeito ao percentual mínimo exigido em lei para que os partidos pudessem ter espaço no parlamento. A norma então existente condicionava a participação à obtenção de “apoio de, no mínimo, 5% do total de votos apurados, não computados os brancos e nulos, para cada eleição à Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados”, devendo-se observar, ainda, “um mínimo de 2% do total de cada um deles”<sup>542</sup>.

Com as novas mudanças na sistemática do Direito Eleitoral brasileiro, ainda não é possível traçar um panorama acerca dos efeitos do retorno da cláusula de barreira. Dessa forma, acertado o entendimento de Tatiana Braz Ribeiral, ao ponderar que:

Embora o quadro partidário tenha mudanças significativas previstas com a cláusula de barreira, não há grandes expectativas quanto à melhoria na representação, ou o que diz respeito à sua credibilidade. Assunto este recorrente e fundamental para que possamos garantir novos parâmetros para a qualidade de nossa democracia eleitoral<sup>543</sup>.

Ante o exposto, o debate sobre a viabilidade e a legalidade da cláusula de barreira permanecerá firme no meio acadêmico e jurisprudencial.

Pois, se de um lado, temos a necessidade de aperfeiçoamento da democracia brasileira, com maior participação das minorias partidárias, ainda devemos considerar o necessário controle sobre a criação de novos partidos políticos, a fim de evitar o surgimento de legendas sem conteúdo programático e que inviabilizem ainda mais a nossa precária democracia participativa, fazendo as vezes de um parlamentarismo fantasiado de presidencialismo de coalizão.

### **4.3 A Lei da Ficha Limpa**

Com o propósito de proteger a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato e levando em consideração a vida pregressa do candidato, o art. 14, § 9º, da Constituição de 1988, com alteração feita pela Emenda Constitucional de Revisão n. 4, de 1994, determinava que a questão relativa à

---

<sup>542</sup>LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Breves considerações sobre a Reforma Política em discussão no Congresso Nacional, cit., p. 424.

<sup>543</sup>RIBEIRAL, Tatiana Braz. Justiça eleitoral e direitos políticos no Brasil e no México, cit., p. 79.

inelegibilidade de candidato deveria ser regulada por lei complementar. Essa regulamentação só foi acontecer em 2010.

A sociedade começou a discutir mais fortemente sobre a necessidade de se criar normas mais rígidas para a elegibilidade de candidatos a pleitos eleitorais em 2007, quando o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) apresentou a “Campanha Ficha Limpa”.

Era grande o clamor social por uma atitude do Congresso Nacional<sup>544</sup>. Márlon Jacinto Reis, jurista e ex-magistrado brasileiro, foi um dos idealizadores do projeto da Lei da Ficha Limpa. Sobre o surgimento do projeto, o jurista, amparado na literalidade da lei, esclarece que

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles<sup>545</sup>.

O processo de coleta de assinaturas aconteceu em 2008, quando a campanha foi aprovada “pela unanimidade dos presentes à Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, uma das entidades integrantes do Movimento”. Logo depois, várias organizações mostraram-se favoráveis ao debate, movimentando um grande contingente populacional, que se organizou por meio das redes sociais, uma ferramenta poderosa para a divulgação e veiculação de ideias<sup>546</sup>.

Segundo Fernando Menezes Almeida,

A Lei Ficha Limpa tem a virtude política de ser um dos raros frutos da iniciativa popular e, inquestionavelmente, vem atender ao clamor da sociedade por regras mais estritas em termos de critérios éticos a serem atendidos pelos cidadãos interessados em se submeterem a eleições populares<sup>547</sup>.

---

<sup>544</sup>REIS, Márlon Jacinto. O princípio constitucional da proteção e a definição legal das inelegibilidades. In: REIS, Márlon Jacinto; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; CASTRO, Edson de Resende (Coord.). *Ficha Limpa: Lei Complementar nº 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular*. Bauru: Edipro, 2010. p. 23.

<sup>545</sup>Id. *Ibid.*, p. 24.

<sup>546</sup>Id. *Ibid.*, p. 23.

<sup>547</sup>ALMEIDA, Fernando Menezes. Estatuto do candidato: reflexões sobre a “Lei Ficha Limpa”. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (Coord.). *Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 66.

O número de assinaturas a ser alcançado era expressivo: 1,3 milhões. Por determinação da Lei n. 9.709/1998, as assinaturas deveriam ser colhidas em meio físico, aumentando ainda mais o grau de dificuldade para se alcançar o mínimo legal. O resultado, no entanto, superou em muito o mínimo exigido, haja vista que, ao final da campanha, mais de 1,6 milhões de assinaturas foram obtidas<sup>548</sup>.

A movimentação ativista nas redes sociais ganhou ainda mais força. “Segundo uma empresa de consultoria, em apenas dois dias do mês de abril a *hashtag* “#ficha-limpa” foi citada em 312 mil mensagens postadas no Twitter”, atestando o tamanho do debate e a importância da participação social por meio de uma forma de *cyberdemocracia*<sup>549</sup>.

Foram várias as reivindicações apresentadas via projeto de lei complementar, incluindo, em especial, o argumento de que “não é recomendável a candidatura de pessoas contra as quais porem condenações criminais emitidas por certos âmbitos do Judiciário”<sup>550</sup>.

Algumas medidas foram tomadas para garantir que a proposta tivesse chances reais de ser aprovada nas casas legislativas. Uma delas consistiu em desconsiderar, para efeitos de inelegibilidade, os crimes de menor potencial ofensivo, bem como aqueles de ação penal privada, como é o caso dos crimes contra a honra<sup>551</sup>.

Como não poderia ser diferente, tendo em vista o contexto de descontentamento social, o projeto foi aprovado em 2010, sendo sancionado no dia 4 de junho pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Logo após a conversão do projeto de lei na Lei Complementar (LC) n. 135/2010, surgiram os primeiros debates jurídicos acerca da matéria<sup>552</sup>. Nesse sentido:

O Tribunal Superior Eleitoral respondeu nos dias 10 e 17 de junho a duas importantes consultas que conferiram à Lei da Ficha Limpa a efetividade esperada pela sociedade brasileira. Na primeira delas, reconheceu a aplicabilidade das suas normas já para esta eleição; na outra, deixou claro que, por se tratarem de normas penais, as inelegibilidades abarcam, sim, fatos ocorridos no passado, atingindo até mesmo pessoas que já se julgavam aptas a participar de pleitos por terem sido declaradas inelegíveis por prazo inferior ao definido na nova legislação<sup>553</sup>.

---

<sup>548</sup>REIS, Márlon Jacinto. op. cit., p. 24.

<sup>549</sup>Id., loc. cit.

<sup>550</sup>Id., loc. cit.

<sup>551</sup>Id. Ibid., p. 25.

<sup>552</sup>Id., loc. cit.

<sup>553</sup>Id., loc. cit.

Nos anos que se seguiram, os debates em torno da LC n. 135/2010 recrudesceram. Questionava-se a possibilidade de aplicação das normas jurídicas aos fatos anteriores à sua publicação. A regra da irretroatividade das normas penais não havia sido observada, uma vez que “foi a LC 135/2010 aplicada às eleições de 2010 por juízes, Tribunais Regionais Eleitorais e pelo Tribunal Superior Eleitoral”<sup>554</sup>.

Thales Tácito Pontes Luz de Pádua Cerqueira, analisando a legislação em comento, considera não existir inconstitucionalidade por vício formal, nem por vício material, relativa à violação da presunção de inocência. No entanto, o mesmo não pode ser dito quanto à constitucionalidade formal relativa à segurança jurídica. Nesse aspecto, a Lei da Ficha Limpa estaria eivada de vícios. Em suas conclusões:

[...] a) A lei da Ficha Limpa – LC n. 135/2010 – não é inconstitucional por vício formal (violação do processo legislativo), porquanto as emendas de redação do Senado apenas indicaram interpretação constitucional, a ser feita pelo STF, no sentido da impossibilidade de retroatividade;

b) A lei da Ficha Limpa – LC n. 135/2010 – não é inconstitucional por vício material consistente na violação do princípio da inocência, pois este se aplica apenas na esfera criminal e não “cível eleitoral”. Ademais, tal princípio foi atenuado pela consagração da certeza jurídica, uma vez que o artigo 26-C da LC n. 64/90 (com redação dada pela Lei da Ficha Limpa) permite a “suspensão da inelegibilidade”, logo, em casos onde poderia haver injustiça, como recentemente o TSE e o STF concederam.

c) Porém, a lei da Ficha Limpa – LC n. 135/2010 – é inconstitucional por vício material consistente na violação do princípio da segurança jurídica (artigo 16 da CF/88), além da ofensa à coisa julgada e ao devido processo legal (contraditório e ampla defesa), caso retroaja a nova lei – Direito Eleitoral do Inimigo<sup>555</sup>.

Apesar das várias críticas levantadas acerca da possível inconstitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, a jurisprudência releva a aplicação da nova regulamentação pelo TSE:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2010. DEPUTADO ESTADUAL. CONDENAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PROFERIDA POR ÓRGÃO COLEGIADO. ART. 1º, I, I, DA LC N. 64/90, COM REDAÇÃO DA LC N. 135/2010. CONSTITUCIONALIDADE. INELEGIBILIDADE NÃO CONSTITUI PENA. INOVAÇÃO DAS TESES RECURSAIS. NÃO PROVIMENTO.

1. O Tribunal Superior Eleitoral firmou o entendimento de que a Lei Complementar n. 135/2010 é constitucional e se aplica às eleições de 2010. Precedente.

<sup>554</sup>QUEIROZ, Luiz Viana. Lei da ficha limpa e respeito à coisa julgada. In: ROLLEMBERG, Gabriela; DIAS, Joelson; KUFA, Karina (Orgs.). *Aspectos polêmicos e atuais no direito eleitoral*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012. p. 25.

<sup>555</sup>CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. “Ficha limpa” & questões constitucionais: “Direito Eleitoral do Inimigo” (retroagir?). *Estudos Eleitorais*, Brasília, TSE, v. 5, n. 1, p. 74, jan./abr. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/417>>.

2. A inelegibilidade não constitui pena, mas sim requisito a ser aferido pela Justiça Eleitoral no momento do pedido de registro de candidatura. Precedente. Como consequência de tal premissa, não se aplicam à inelegibilidade os princípios constitucionais atinentes à eficácia da lei penal no tempo, tampouco ocorre antecipação da sanção de suspensão dos direitos políticos, prevista para a condenação com trânsito em julgado pela prática de ato de improbidade administrativa. Precedente.

3. Agravo regimental não provido<sup>556</sup>.

Em 2011, o Supremo Tribunal Federal, em razão do julgamento do Recurso Extraordinário n. 633.703, pronunciou-se sobre o tema, determinando a inaplicabilidade do diploma aos pleitos de 2010, uma vez que o projeto de lei foi aprovado sem obediência ao mínimo de um ano pretérito ao pleito.

A decisão, no entanto, não conseguiu responder a todas as indagações geradas pela lei. Restava saber se o seu conteúdo poderia ser aplicado a fatos pretéritos, verificados antes de sua vigência, e se a condenação colegiada, por si só, seria capaz de gerar a inelegibilidade, ainda que não houvesse trânsito em julgado<sup>557</sup>.

O Supremo Tribunal Federal foi provocado a se manifestar sobre a matéria, por meio de três ações constitucionais: ADC n. 29 e n. 30 e ADI n. 4578<sup>558</sup>.

A decisão do Supremo não foi unânime, mas a maioria defendeu tese no sentido de que a LC n. 135/2010, além de não ser inconstitucional, se aplicaria aos fatos pretéritos, uma vez que não estaria vinculada ao princípio da irretroatividade. Definiu-se, também, a possibilidade de inelegibilidade com base em julgamento por órgão colegiado, ainda que não esgotados todos os meios recursais<sup>559</sup>.

A divergência ficou por conta dos ministros Marco Aurélio, Celso de Mello e Cesar Peluzo, para quem referido diploma legal não poderia retroagir, abarcando fatos anteriores a sua vigência. Os ministros Luiz Fux, Joaquim Barbosa e Dias Toffoli deixaram voto em escrito<sup>560</sup>.

---

<sup>556</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Agravo Regimental no Recurso Ordinário n. 499541*. Agravante: Leonídio Henrique Correa Bouças. Agravado: Ministério Público Eleitoral. Relator: Ministro Aldir Passarinho Junior. Brasília, 26 de outubro de 2010. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.superior.eleitoral;plenario:acordao;agr.ro:2010-10-26;ro-499541>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

<sup>557</sup>QUEIROZ, Luiz Viana. op. cit., p. 25.

<sup>558</sup>Id. Ibid., p. 26.

<sup>559</sup>Id., loc. cit.

<sup>560</sup>Id., loc. cit.

Faz-se pertinente colacionar as decisões dadas pelo Corte Suprema para cada uma das ações mencionadas:

ADC n. 29

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação, contra os votos dos Senhores Ministros Luiz Fux (Relator), que a julgava parcialmente procedente, e Gilmar Mendes, Marco Aurélio, Celso de Mello e Cezar Peluso (Presidente), que a julgavam improcedente. Plenário, 16.02.2012.

ADC n. 30

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação, contra os votos dos Senhores Ministros Luiz Fux (Relator), que a julgava parcialmente procedente, e Dias Toffoli, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Cezar Peluso (Presidente), que a julgavam parcialmente procedente em extensões diferentes, segundo o enunciado em seus votos. Plenário, 16.02.2012.

ADI n. 4.578

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou improcedente a ação direta, contra os votos dos Senhores Ministros Dias Toffoli, que a julgava parcialmente procedente; Gilmar Mendes que a julgava totalmente procedente, e Celso de Mello e Cezar Peluso (Presidente), que a julgavam parcialmente procedente em extensões diferentes. Plenário, 16.02.2012<sup>561</sup>.

Dos votos escritos, é possível extrair os principais argumentos em defesa da retroatividade da LC n. 135/2010.

O ministro Joaquim Barbosa defendeu a compatibilidade entre a lei complementar e a Constituição Federal de 1988, evidenciando a complementariedade entre os dispositivos, formando um todo que, em suas palavras, poderia ser chamado de “Estatuto da Ética e da Moralidade da Cidadania Política Brasileira, vocacionado a reger as relações entre o Eleitor e seu Representante”<sup>562</sup>.

Pertinente observar que o ministro Joaquim Barbosa considerou, para fundamentar a tese de que a LC n. 135/2010 não se sujeitaria ao princípio da irretroatividade, que as hipóteses de inelegibilidade não constituem uma pena. Nas palavras do ministro:

Por não serem penas, às hipóteses de inelegibilidade não se aplica o princípio da irretroatividade da lei e, de maneira mais específica, o princípio da presunção de inocência. A configuração de uma hipótese de inelegibilidade não é o resultado de um processo judicial no qual o Estado, titular da persecução penal, procura imputar ao pretense candidato a prática de um ato ilícito cometido no passado. As hipóteses de

---

<sup>561</sup>QUEIROZ, Luiz Viana. op. cit., p. 27.

<sup>562</sup>Id., loc. cit.

inelegibilidade partem de um ato ou fato público, notório, de todos conhecido. Sua configuração é imediata, bastando para tanto a mera previsão legislativa. Não se exige, para que seja considerada constitucional, o respeito a outros princípios manifestamente associados à persecução penal, os quais foram inseridos na Constituição com objetivo de conferir proteção ao mais importante bem da vida, a liberdade individual de ir e vir. Mesclar princípios pertencentes a searas constitucionais distintas é, a meu ver, atitude defesa ao juiz constitucional, sobretudo se o objetivo explícito ou implícito é a conservação das mazelas sócio-políticas que afligem cada país. A jurisdição constitucional não foi concebida com esse intento. Ao contrário, a jurisdição constitucional tem precisamente entre as suas metas a extirpação dessas mazelas<sup>563</sup>.

Assim, permanece consolidada a tese de que a Lei da Ficha Limpa pode ser aplicada, inclusive, retroativamente. O debate doutrinário, no entanto, continua firme. Em que pese a dúvida sobre a constitucionalidade da aplicação da norma aos fatos pretéritos, é de se esperar que os tribunais sigam com a aplicação, conforme tem-se observado desde a sua promulgação em 2010.

Nesse sentido, em julgamento de março de 2018, o Supremo Tribunal Federal manteve a aplicação da referida lei a políticos condenados antes de 2010 por abuso de poder.

#### **4.4 A fidelidade partidária**

A fidelidade partidária, ou infidelidade partidária, variação comumente utilizada pela doutrina, “relaciona-se diretamente com a democracia”, decorrendo da interpretação das normas constitucionais, com assento no art. 17, § 1º, da Constituição Federal de 1988.

Cumprir lembrar que o referido conceito está amplamente relacionado à definição conceitual de partido político, motivo pelo qual é fundamental compreender o funcionamento dessas estruturas<sup>564</sup>.

No Brasil, todo cidadão possui o direito a participar ativamente da vida política da nação, ainda que de forma indireta por meio da representação. Dessa

---

<sup>563</sup>QUEIROZ, Luiz Viana. op. cit., p. 28.

<sup>564</sup>BERNARDO, Clarissa Campos; BAHIA, Cláudio José Amaral. Breve ensaio acerca da (in) fidelidade partidária. In: COSTA, Wagner, L. G; PETRONIO, Calmon (Orgs.). *Direito eleitoral: estudos em homenagem ao Desembargador Mathias Coltro*. 1. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. v. 1, p. 97.



maneira, os partidos políticos, pelo menos em tese, devem refletir os interesses do eleitorado, fazendo valer os desejos da comunidade civil. Note-se que a Constituição Federal de 1988 elegeu os partidos políticos como principal ferramenta à disposição do povo para impor suas vontades e ideologias, determinando os rumos políticos e sociais do país.

Pode-se dizer que dentre as principais funções dos partidos políticos estão a “divulgação de ideias e a conquista do poder político”, por meio da formação de líderes políticos e da realização de programas sólidos de governo.

Os partidos políticos podem ser de situação, quando apoiam no parlamento o governo eleito; de oposição, quando demonstram interesses contrários àqueles dos que estão no poder, propondo soluções diversas e lutando para a sua implantação<sup>565</sup>; ou ainda, fugindo dessa dicotomia, podem ser partidos de centro, que ora votam a favor, ora votam contra o governo.

Infelizmente, a realidade fática revela a deturpação do funcionamento dos partidos políticos, problema que não se limita somente aos casos de infidelidade partidária, objeto de estudo do presente tópico, envolvendo também a falta de programas específicos de governo, deixando dúvidas sobre a sua real capacidade representativa diante do atual estágio da democracia e da plena descrença da população em relação à política.

No entanto, é inequívoco que os partidos políticos foram colocados no centro do debate acerca da representatividade pelo texto constitucional, razão pela qual “devem possuir estabilidade, atribuições e condições de funcionamento regulamentadas e conhecidas, de modo que o cidadão/eleitor tenha consciência em quem e para quem está votando”<sup>566</sup>.

A polêmica em torno da fidelidade partidária tem lugar quando se instala “no cenário político, o frequente ‘troca-troca’, em que um detentor de mandato mudava de partido sem qualquer limitação”. Além de demonstrar a fragilidade do sistema político brasileiro, essa tendência coloca em xeque os fundamentos da existência dos partidos. Se eles são criados para representar os interesses do eleitorado, como é possível para um político eleito mudar, livremente, de agremiação?<sup>567</sup>

---

<sup>565</sup>BERNARDO, Clarissa Campos; BAHIA, Cláudio José Amaral. op. cit., v. 1, p. 98.

<sup>566</sup>Id., loc. cit.

<sup>567</sup>Id. Ibid., p. 99.

O número de políticos que se valeram dessa prática ao longo dos anos é expressivo. “Como exemplo desse quadro, apenas no primeiro bimestre após as eleições de 2006, 33 deputados federais já haviam mudado de partido”. Alguns doutrinadores entendem que o problema é de fácil solução. Bastaria implementar no país o instituto do “*recall*”, típico do direito norte-americano, que implica a possibilidade de se chamar de volta o “eleito cujo comportamento for considerado inadequado”. Tal decisão teria como ponto de partida o eleitorado<sup>568</sup>.

No Brasil, o mecanismo utilizado para contornar esse problema foi criado pela necessidade de fortalecer a fidelidade partidária, primeiro, por meio da resposta dada pelo TSE à Consulta n. 1.398 formulada pelo antigo Partido da Frente Liberal (PFL), e, posteriormente, por uma decisão do Supremo Tribunal Federal.

Interessante notar que a Suprema Corte “não considerava a infidelidade partidária causa da perda de mandato”, o que se depreende das decisões proferidas entre os anos de 1988 e 2007. O fundamento era simples: faltava previsão legal para tanto, uma vez que o art. 55 da Constituição de 1988, que versa sobre hipóteses para perda de mandato de deputado ou de senador, nada falava sobre a infidelidade partidária<sup>569</sup>. Nesse sentido, leciona Gustavo Bohrer Paim:

Conforme Lewandowski, a sanção de perda de mandato por infidelidade partidária foi introduzida no Brasil pela Constituição de 1969 que, em seu art. 152, parágrafo único, estabelecia a perda de mandato dos parlamentares para quem, “por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito”. A representação para perda do mandato deveria ser analisada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, devendo-se assegurar o direito de ampla defesa<sup>570</sup>.

Sobre a opção do constituinte brasileiro, importante esclarecer que não se tratou de descuido, “tendo em vista que, como bem destacado por Eneida Salgado, o tema foi objeto de amplo debate nas comissões pertinentes”<sup>571</sup>.

Como dito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal era clara em não admitir a infidelidade partidária como causa de perda de mandato eletivo, conforme

---

<sup>568</sup>BERNARDO, Clarissa Campos; BAHIA, Cláudio José Amaral. op. cit., v. 1, p. 99.

<sup>569</sup>Id. Ibid., p. 100.

<sup>570</sup>PAIM, Gustavo Bohrer. *Direito eleitoral e segurança jurídica*, cit., p. 89.

<sup>571</sup>Id., loc. cit.

se depreende dos argumentos para o Mandado de Segurança n. 20.927/DF, de 1989, de relatoria do ministro Moreira Alves, e o Mandado de Segurança n. 23.405/GO, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, de 2014, nos quais imperou a tese de que o mandato é devido ao parlamentar, razão pela qual não se pode falar, em perda do mandato por infidelidade<sup>572</sup>.

Contudo, uma reviravolta ocorreu no TSE em 2007, quando provocado por meio da Consulta n. 1.398, que tratava diretamente da infidelidade partidária, de autoria do então PFL, atual Democratas, conforme afirma Admar Gonzaga Neto:

O Tribunal Superior Eleitoral, em Sessão Administrativa ocorrida no dia 27 de março de 2007, apreciou a Consulta formulada pelo Partido da Frente Liberal (atual Democratas), deduzida com a seguinte indagação:

Os partidos políticos têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?<sup>573</sup>

“Por ampla maioria, o Tribunal Superior Eleitoral respondeu afirmativamente à Consulta n. 1.398, na linha do voto do relator, o ex-Ministro Cesar Asfor Rocha.” Desta forma, ficava definido que a infidelidade partidária seria causa de perda do mandato, com fundamento em princípios constitucionais, notadamente aqueles de primeira geração.

Na decisão, os ministros consideraram também a função desempenhada pelos partidos políticos, que se prestam a representar os interesses do cidadão, motivo pelo qual é inviável a mudança livre entre legendas políticas<sup>574</sup>. Vale ressaltar que a partir da Consulta n. 1.407 este posicionamento também se estendeu para os cargos majoritários.

Logo em seguida, a decisão foi “ratificada” pelo Supremo Tribunal Federal, que defendeu a fidelidade partidária. Lembrando que, até então, o Supremo não compreendia a infidelidade partidária como “hipótese de perda de mandato”. A decisão se deu por meio do julgamento dos Mandados de Segurança n. 26.602, n. 26.603 e n. 26.604<sup>575</sup>.

---

<sup>572</sup>PAIM, Gustavo Bohrer. *Direito eleitoral e segurança jurídica*, cit., p. 89.

<sup>573</sup>GONZAGA NETO, Admar. Fidelidade partidária e sua nova versão segundo a minirreforma eleitoral. In: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de; FERREORA, Telson Luís Cavalcante (Coords.). *Direito eleitoral: aspectos processuais e materiais*. São Paulo: Migalhas, 2016. p. 34.

<sup>574</sup>Id., loc. cit.

<sup>575</sup>BERNARDO, Clarissa Campos; BAHIA, Cláudio José Amaral. op. cit., v. 1, p. 100.

Nesses julgamentos, a conclusão da Colenda Corte foi no sentido de que os mandatos não pertencem aos políticos, mas sim aos partidos, e que essa seria a interpretação decorrente da própria Constituição Federal. A hipótese de infidelidade partidária como caso de perda do mandato não derivaria apenas do entendimento do TSE, mas sim do disposto no ordenamento pátrio, em especial na Constituição Federal<sup>576</sup>.

Nota-se, portanto, uma mudança fundamental no tratamento que vinha sendo dado ao tema até o momento. Isso porque, se antes o Supremo Tribunal Federal havia se manifestado contrário à hipótese de infidelidade partidária como causa de perda de mandato eletivo, agora, decidia em sentido diametralmente antagônico, alterando sua própria jurisprudência. “Por essa razão, estabeleceu-se como marco a partir do qual não poderia ocorrer a migração partidária sem justa causa, sob pena de perda de mandato, a data em que o TSE apreciou a Consulta 1.398/DF.”

Sobre a mudança de posicionamento da Suprema Corte, analisa Admar Gonzaga Neto:

Nas palavras da Ministra Cármen Lúcia, “a fidelidade partidária tem a ver, portanto, com a obrigatória filiação a um partido que se impõe pelas normas vigentes [...]”<sup>577</sup>.

Interessante notar, como argumento contrário à decisão do TSE, que, se a possibilidade de perda do mandato eletivo por desfiliação partidária não estava expressa no art. 55 da Constituição Federal de 1988, foi por vontade do próprio constituinte originário. Note-se que a hipótese existia no texto da Carta de 1967, com a Emenda n. 1 de 1969, em seu art. 152, parágrafo único e, também no § 5º, adicionado pela Emenda Constitucional n. 11/1978, sendo descartada do texto da Constituição Federal de 1988.

Esse é o principal argumento-crítica à atuação do TSE no caso em comento<sup>578</sup>. Nesse sentido, Manoel Carlos de Almeida Neto censura:

Assim, ao fixar o dia 27.03.2017 como data de início para a nova regra de fidelidade partidária, o STF conferiu à consulta administrativa do TSE, respondida na mesma data, uma força maior do que o ulterior pronunciamento do STF na sessão de 04.10.2007, o qual mudou a jurisprudência da Suprema Corte. Portanto, o marco temporal desta decisão

<sup>576</sup>BERNARDO, Clarissa Campos; BAHIA, Cláudio José Amaral. op. cit., v. 1, p. 100-101.

<sup>577</sup>GONZAGA NETO, Admar. op. cit., p. 39.

<sup>578</sup>Id. Ibid., p. 105.

somente poderia valer a partir da criação da nova orientação jurisprudencial do STF, quando vigorariam as novas regras de fidelidade partidária e não, como decidido, por razões mínimas de segurança jurídica<sup>579</sup>.

Importante ressaltar que a regra da fidelidade partidária não se aplica às eleições majoritárias, mas tão somente às proporcionais. Tal desiderato parte do julgamento da ADI n. 5.018, pelo Supremo Tribunal Federal, em contraponto ao que fora consubstanciado pela Consulta n. 1.407 ao TSE, na qual, o relator-ministro Ayres Brito afirmou que a regra da fidelidade também valia para os eleitos pelo sistema majoritário. A partir do julgamento da ADI n. 5.018, o TSE solidificou entendimento, por meio da Súmula n. 67, adotando a decisão do Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, no tocante à exclusiva validade do sistema proporcional, sedimenta a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO N. 22.610/2007 DO TSE. INAPLICABILIDADE DA REGRA DE PERDA DO MANDATO POR INFIDELIDADE PARTIDÁRIA AO SISTEMA ELEITORAL MAJORITÁRIO. 1. Cabimento da ação. Nas ADIs 3.999/DF e 4.086/DF, discutiu-se o alcance do poder regulamentar da Justiça Eleitoral e sua competência para dispor acerca da perda de mandatos eletivos. O ponto central discutido na presente ação é totalmente diverso: saber se é legítima a extensão da regra da fidelidade partidária aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário. 2. As decisões nos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604 tiveram como pano de fundo o sistema proporcional, que é adotado para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores. As características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas. Daí a legitimidade de se decretar a perda do mandato do candidato que abandona a legenda pela qual se elegeu. 3. O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único; e art. 14, caput). 4. Procedência do pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade<sup>580</sup>.

---

<sup>579</sup>ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. *Direito eleitoral regulador*, cit., p. 186.

<sup>580</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5081*. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 27 de maio de 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4513055>> Acesso em: 24 fev. 2018.

Diante desse aparente conflito entre os pronunciamentos dos órgãos judiciários brasileiros ou, ao menos, de mudança de fundamentação, ainda que com as mesmas consequências, notadamente em relação ao Supremo Tribunal Federal e ao TSE<sup>581</sup> que, por vezes se colocam como competidores pela última palavra no debate político e democrático, é preciso considerar a lição de Cecília de Almeida Silva:

Da análise mais aprofundada da dinâmica das relações institucionais mapeadas pelas teorias dialógicas, verifica-se que estas ganham maior amplitude, pois esta forma de relação institucional entre poderes não se revela, necessariamente, somente na seara do Legislativo-Judiciário: pode transitar entre os poderes, entre as casas legislativas e também desses setores para a sociedade.

No Brasil, todavia, - em decorrência da natureza da jurisdição constitucional, da postura de ativismo jurisdicional reclamado pelo STF com o alargamento de suas próprias competências - o diálogo entre as instituições normalmente é provocado pelo Judiciário, no seu mister de definir o sentido da norma Constitucional. A partir dessa provocação, cabe ao Legislativo o ônus de trazer parâmetros precisos para a hipótese submetida à jurisdição - seja convidado pelo acórdão a fazê-lo seja pela posição para a qual se viu deslocado pelo jogo político<sup>582</sup>.

Vê-se que os diálogos institucionais não ocorrem apenas entre os três poderes, mas também internamente, dentro cada um deles, cabendo uma dialética própria que, sobretudo, mensura os níveis de maturidade do Estado brasileiro.

Por fim, acerca do tema estudado, vale uma análise no que diz respeito à Resolução n. 22.610, do TSE, que disciplinou como seria o procedimento a ser seguido, com regras e prazo (caráter normativo abstrato), para a perda de mandato eletivo por infidelidade partidária.

Em que pese defender-se a corrente que sustentava a inconstitucionalidade de tal Resolução, a mesma havia sido considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADI n. 3.999 e n. 4.086, propostas pelo Partido Social Cristão (PSC) e pelo procurador-geral da República, respectivamente, sob o argumento de que a Resolução é válida até que o Congresso Nacional edite norma sobre a matéria. Faz-se necessário transcrever a lição de Manoel Carlos de Almeida Neto sobre este tema:

---

<sup>581</sup>Marco dessa situação se deu no *leading case* de Mira Estrela, no qual a Corte Suprema forçou a mudança de entendimento do TSE no que diz respeito ao número de vereadores por municípios brasileiros, como visto no Recurso Especial n. 197.917-8.

<sup>582</sup>SILVA, Cecília de Almeida et al. *Diálogos institucionais e ativismo*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2012. p. 116.

Desse modo, embora a Res. do TSE 22.610/2007 não seja uma consulta formal, o fato é que referido ato normativo emana de uma resposta à Consulta 1.398/DF, rel. Min. Asfor Rocha, publicada sob o título de Res. do TSE 22.526, de 27.03.2007, que, por força do acórdão do STF nos *writs* sobre fidelidade partidária, logrou receber uma força normativa – indevida – de verdadeira emenda constitucional ao art. 55 da Carta Maior<sup>583</sup>.

Como visto, a atuação da Justiça Eleitoral exacerbou sua competência regulamentar, tendo a chancela do Supremo Tribunal Federal no tocante à manutenção de sua decisão consubstanciada na necessidade da fidelidade partidária.

Os principais pontos a serem analisados em relação a esta decisão são:

- (i) a necessidade de exclusividade dos cargos disputados de forma proporcional;
- (ii) a validade das normas editadas pelo TSE sobre a forma que se dará a perda do mandato eletivo; e
- (iii) a sedimentação do marco para a perda do mandato quando da data da resposta à Consulta n. 1.398.

---

<sup>583</sup>ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. op. cit., p. 187.

## 5 UMA BREVE ANÁLISE COMPARADA DOS SISTEMAS ELEITORAIS DA AMÉRICA LATINA: MÉXICO, COSTA RICA, ARGENTINA E URUGUAI

O estudo do Direito comparado constitui-se como um instrumento de grande valia ao cientista jurídico, pois permite o conhecimento e o reconhecimento de sistemas e modelos jurídicos inseridos em diferentes realidades.

A tecnologia e as questões sociais e econômicas se transformam rapidamente no mundo moderno e, em razão da interconexão global, o Direito comparado auxilia na compreensão de inúmeros temas discutidos e difundidos no contexto globalizado. Contudo, muitos são os equívocos cometidos no estudo desse campo do direito.

O Direito comparado não se limita apenas a uma leitura pareada da legislação, tampouco à mera transcrição, *ipsis litteris*, de pontos convergentes e divergentes de textos legais. Na verdade, significa uma análise profunda realizada pelo *juscomparativista* acerca do contexto cultural e histórico da norma, bem como do objeto ou matéria em discussão em face do Direito interno a ser cotejado, conforme bem explica Francisco Ovídio:

A atividade juscomparatista foi paulatinamente ampliada no sentido de não se limitar à comparação das normas jurídicas, mas também de ciências jurídicas, procurando captar os diferentes tratamentos conceituais do fenômeno jurídico e as relações existentes entre o Direito e a realidade social subjacente.

Com efeito, o Direito Comparado tem objetivos específicos, como o de possibilitar uma melhor compreensão do espírito que anima as instituições jurídicas, as técnicas vigentes na época, e responder indagações existentes no tocante à gênese dos sistemas jurídicos primitivos; objetivos práticos, notadamente no tocante aos esforços de unificação do Direito Privado no plano internacional e à solução dos conflitos de leis no Direito Internacional Privado; objetivos políticos pois no mundo atual é impossível pensar em “muralhas chinesas” separando os sistemas jurídicos dos países, mesmo dos ideologicamente conflitantes, contribuindo, assim, o esforço comparativista para um melhor entendimento no plano das relações internacionais. No dizer de Constantinesco, a tendência dos estados não é no sentido de constituírem unidades fechadas, que intitula de “perspectiva ptolemaica”, mas sim, de ampliarem as suas relações com os demais, ou seja, a “perspectiva copernicana”<sup>584</sup>.

---

<sup>584</sup>OVÍDIO, Francisco. Aspectos do direito comparado. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 79, p. 161-180, jan. 1984. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67009>>. Acesso em: 28 abr. 2018.



Ainda sobre a relevância e a natureza do estudo comparado Edward J. Eberle afirma que:

A essência do Direito comparado é comparar a lei de um país em face da lei de outro país. O ato de comparação exige uma cuidadosa consideração de similaridades e diferenças entre múltiplos pontos do conteúdo legal, e o uso dessas medidas para entender o conteúdo e a amplitude do material legal sob análise. Para fazer isso, devemos olhar o conteúdo legal cuidadosamente, sob revisão e avaliação do seu teor, significado, e aplicação [...]. Depois de realizada a cuidadosa avaliação do conteúdo legal, devemos avançar para o próximo passo da metodologia comparativa: comparando e contrastando as semelhanças e diferenças entre os pontos jurídicos sob revisão de diferentes sistemas jurídicos<sup>585</sup>. (Tradução nossa)

Nesse sentido, convém destacar que o objetivo da presente pesquisa é demonstrar que a criação de uma Justiça Eleitoral ou órgão de fiscalização do processo eleitoral, especializado e autônomo, garantem transparência e independência ao processo eleitoral, o que, por conseguinte, assegura a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, a razão de ser do presente capítulo é analisar brevemente, os impactos, benefícios e a natureza da implantação da Justiça Eleitoral e de órgãos de gestão eleitoral nos seguintes países da América Latina: México, Costa Rica, Argentina e Uruguai.

Referida escolha é amparada no fato de que os países em questão passaram por processos de democratização, respeitadas as peculiaridades, por regimes de exceção e outros acontecimentos políticos de mesma natureza, que culminaram na oscilação das estruturas democráticas.

Ressalte-se, inclusive, que os países da América Latina possuem acordos de cooperação e de troca de informações entre si, a fim de aperfeiçoar a Justiça Eleitoral, além de participarem e promoverem encontros e diálogos para o

---

<sup>585</sup>Original em inglês: “*The essence of comparative law is comparing the law of one country against that of another. The act of comparison requires a careful consideration of the similarities and differences between multiple legal data points, and the using these measurements to understand the content and range of the legal material under observation. To do this, we must look carefully at the legal data points under review and assess and understand their content, meaning, and application [...]. After we have undertaken the careful evaluation of the legal data points, we must proceed to the next step of comparative methodology: comparing and contrasting the similarities and differences between the legal points under review in the different legal systems*”. EBERLE, Edward J. The method and role of comparative law. 8 *Washington University Global Studies Law Review*, Washington, n. 451, p. 455-469, 2009. Disponível em: <[https://openscholarship.wustl.edu/law\\_globalstudies/vol8/iss3/2/](https://openscholarship.wustl.edu/law_globalstudies/vol8/iss3/2/)>. Acesso em: 30 abr. 2018.

aprimoramento de suas instituições políticas. A título de exemplo, convém destacar o acordo de cooperação e de troca de informações firmado entre Brasil e México<sup>586</sup> e o encontro “*Diálogo en matéria de administración y resolución de disputas electorales*”.

Ademais, em setembro de 2017, o TSE, com apoio da Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe) e da Itaipu Binacional, promoveu uma reunião de autoridades eleitorais do Mercosul, com o intuito de discutir os desafios da democracia e dos sistemas eleitorais<sup>587</sup>.

Ante o exposto, este estudo comparado pretende enriquecer às conclusões do presente trabalho, sem, no entanto, a pretensão de esgotar as discussões sobre a matéria, mas apenas de fomentá-las, razão pela qual a escolha dos referidos países é justificada pela similaridade cultural e histórica existente entre eles e o Brasil.

Logo, analisando as razões do estudo comparado, primou-se pela consideração de aspectos transcendentais a mera leitura da norma, ou seja, buscou-se analisar os aspectos políticos, econômicos e históricos que demonstrem a importância da adoção da Justiça Eleitoral, ou de um órgão equivalente autônomo e independente, oriunda de um sistema jurisdicional pleno, misto, ou mesmo, de um sistema político-administrativo.

Assim, a eleição dos referidos países facilitará não apenas a visualização dos pontos convergentes entre os sistemas jurisdicionais latino-americanos, como também os aspectos divergentes de sua aplicação (ou não), demonstrando, por conseguinte, a importância da criação de órgãos eleitorais de fiscalização para a proteção das garantias mais basilares da democracia.

Destaque-se ainda que a ciência do Direito comparado permite a análise de sistemas e modelos legais como fonte de conhecimento e riqueza, *i.e.*, este estudo

---

<sup>586</sup>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Memorando de Entendimento entre o TSE da República Federativa do Brasil e o Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário da Federação do México para Cooperação Acadêmica e Científica em Matéria Eleitoral*. Disponível: <<http://english.tse.jus.br/arquivos/mexico-memo-entendimento-versao-portugues>>. Acesso em: 01 maio 2018.

<sup>587</sup>PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Desafios para a democracia são tema de debate durante Reunião de Autoridades Eleitorais do Mercosul*. Brasil, set. 2017. Centro de Notícias. Disponível: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2017/09/20/desafios-para-a-democracia-s-o-tema-de-debate-durante-reuni-o-de-autoridades-eleitorais-do-mercosul.html>>.

pode contribuir para o diagnóstico de eventuais equívocos e acertos cometidos no direito eleitoral nacional.

Dessa forma, a seleção de países que apresentam um ambiente político similar ao do brasileiro, com um cenário econômico por vezes instável e uma clara necessidade de consolidação das instituições democráticas, parece ser a escolha mais acertada para a o enriquecimento da discussão em questão.

## 5.1 México

Para a compreensão da tardia manutenção da democracia no México e das suas similaridades históricas com o Brasil, cumpre destacar *a priori*, que a tentativa de instauração da democracia de forma pacífica e constitucional se deu a partir da Revolução Mexicana de 1910, que aconteceu em razão da hegemonia de lideranças políticas oriundas da elite agrária mexicana.

O Movimento Caudilhos, ao qual a Revolução Mexicana pôs fim, assemelha-se com o movimento coronelista instaurado no Brasil. Como comparação, enquanto no movimento mexicano havia a figura do líder carismático, o movimento coronelista caracterizava-se pela utilização da coação eleitoral, por meio dos grandes proprietários de terras, na figura emblemática do “coronel”.

Dois pontos convergentes entre eles foram seu meio de nascimento e sua atuação. Ambos os movimentos emergiram no meio rural, se valeram da ignorância cultural do povo e, em diversos momentos, faziam uso de formas autoritárias de poder.

Apesar do sucesso da Revolução Mexicana, as mudanças que ela promoveu foram limitadas. Mesmo depois de afastada a hegemonia das lideranças políticas, surgiu um tipo de “ditadura velada”.

Nesse sentido, Asa Cristina Laurell<sup>588</sup>, ao analisar o atraso do México na consolidação de suas estruturas democráticas, em estudo publicado em 1991, afirma *in verbis*:

---

<sup>588</sup>LAURELL, Asa Cristina. A democracia no México: o primeiro será o último? *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 217-254, set. 1991. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451991000200012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 abr. 2018.

Entre os processos generalizados de democratização na América Latina e da queda dos regimes políticos de partidos de estado, o México destaca-se como exceção. Continua vigorando a ditadura de partido qualificada como “perfeita” por M. Vargas Llosa, ex-candidato da direita à presidência peruana. Não deixa de ser paradoxal que um dos poucos países latino-americanos que se salvou do açoite dos golpes de estado e governos militares, hoje em dia, sobressaia-se como um dos últimos países onde o direito democrático mínimo – o direito de os cidadãos elegerem seus governantes – não é respeitado.

O modelo de política em questão era peculiar, pois concedia ao Partido Revolucionário Institucional (PRI) a hegemonia na representação popular, limitando a atuação de outros partidos e conduzindo as discussões políticas para um cenário belicoso e revolucionário, conforme bem explica Tatiana Braz Ribeiral<sup>589</sup>:

O fim do modelo de caudilhos militarizados locais ocorreu em detrimento da promulgação de uma nova constituição e da centralização política do Estado (Horasitas, 1990). Apesar de garantir o funcionamento dos três poderes tradicionais, o Executivo concentrou especial força no sistema político mexicano.

O presidencialismo configurou-se como força política e simbólica do movimento pós-revolucionário, já no início do século XX. Aliados ao presidencialismo, estiveram organizações, sindicatos e movimentos políticos que faziam parte de um arranjo de natureza corporativa. A imagem de “Chefe Supremo da Revolução”, de legitimidade autoritária, promoveu um presidencialismo peculiar, caracterizado por um sistema de partido hegemônico. Para isso criaram as bases de um Estado centralizado na figura do presidente, como árbitro de todos os conflitos.

Este hegemônico e parcial cenário não foi o planejado pela Revolução Mexicana de 1910, que visava, em suma, ao fim da hegemonia dos “coronéis mexicanos”, bem como à implantação de institutos democráticos que garantissem a preservação do Estado Democrático de Direito.

Tatiana Braz Ribeiral explica ainda que somente a partir de 1970 se deu o “chamado às lideranças oposicionistas e iniciou-se um verdadeiro processo de estruturação dos tribunais eleitorais mexicanos.”<sup>590</sup>

Em seus estudos, a autora expõe que, somente a partir de 1977, com a clara insatisfação pública sobre os rumos do processo eleitoral do país, iniciou-se “a transformação de um sistema de partido hegemônico para um sistema de partido majoritário.”

---

<sup>589</sup>RIBEIRAL, Tatiana Braz. Justiça Eleitoral e direitos políticos no Brasil e no México, cit., p. 267.

<sup>590</sup>Id. Ibid., p. 268.

Percebe-se que, assim como no Brasil, o abalo na confiança pública levou à necessidade de uma reforma no processo eleitoral mexicano, a qual, ainda que lenta, culminou em ações que visavam à transparência, à melhoria de leis eleitorais e à regulamentação da juridicidade eleitoral, o que, por óbvio, culminou no afastamento do Executivo do processo eleitoral e legitimou a implantação de um Sistema Jurisdicional:

O último passo da transição mexicana foi dado com a ampliação das leis eleitorais e a regulamentação da juridicidade eleitoral, mediadora de conflitos e instância recursal de direitos políticos. As principais reivindicações da oposição foram o afastamento do Executivo da condução, administração e jurisdição do processo eleitoral. Foi assim que as mobilizações políticas, impulsionadas pelas fraudes nas eleições de 1988, provocaram a criação dos organismos eleitorais (OES), responsáveis por procedimentos e pelo contencioso<sup>591</sup>.

Seguindo a reforma, foram criados o Instituto Federal Eleitoral (IFE) e o *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. A criação desses órgãos, um administrativo e um judicial, demonstra que o sistema adotado pelo México para controle do processo eleitoral é administrativo-jurisdicional, ou seja, é um sistema misto.

Significa dizer que um órgão exerce as funções administrativas (IFE), enquanto outro exerce funções jurisdicionais, ou seja, se ocupa de analisar e julgar eventuais impugnações ao processo eleitoral.

Pois bem, feitas estas considerações, cumpre analisar mais detidamente o papel dos aludidos órgãos no processo eleitoral mexicano.

O IFE tratava-se de organismo público autônomo, com personalidade e patrimônio próprios, sendo composto pelo Poder Legislativo da União, pelos partidos políticos e cidadãos<sup>592</sup>. O instituto foi extinto após a Reforma Político-Eleitoral de 2014, para dar lugar ao Instituto Nacional Eleitoral (INE), conforme se depreende do histórico constante no site do instituto:

---

<sup>591</sup>RIBEIRAL, Tatiana Braz. op. cit., p. 269.

<sup>592</sup>GALLARDO, Alfonso Myers. A reforma política no México: uma análise crítica dos avanços e retrocessos nas novas leis eleitorais do país. *Paraná Eleitoral*, v. 3, n. 2, p. 1-31 Disponível em: <[http://www.researchgate.net/profile/Alfonso\\_Myers-Gallardo/publication/273898415\\_A\\_reforma\\_politica\\_no\\_Mxico\\_uma\\_anlise\\_critica\\_dos\\_avanos\\_e\\_retrocessos\\_](http://www.researchgate.net/profile/Alfonso_Myers-Gallardo/publication/273898415_A_reforma_politica_no_Mxico_uma_anlise_critica_dos_avanos_e_retrocessos_)>. Acesso em: 29 abr. 2018.

*Uno de los objetivos principales de esta Reforma consistió en homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales, garantizando así altos niveles de calidad en nuestra democracia electoral. El aspecto más sobresaliente de la reforma es la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE) en una autoridad de carácter nacional: el Instituto Nacional Electoral (INE)<sup>593</sup>.*

O INE organiza os processos eleitorais federais e coordena os organismos eleitorais locais, monitorando inclusive a realização de comícios em festividades. Seu conselho geral é composto por 11 membros eleitos pela Câmara dos Deputados, sendo um nomeado como conselheiro presidente e os demais como conselheiros eleitorais.

O fato do INE contar com membros do Poder Legislativo em seu Conselho Geral, *a priori*, pode causar estranheza e indicar uma possível contaminação na fiscalização do processo eleitoral. Não obstante, o instituto sustenta que sua independência estaria mantida, por contar com o *Servicio Profesional Electoral Nacional* (SPEN), que atua como órgão fiscalizador com o objetivo de garantir a imparcialidade e a qualificação de seus membros.

Destaque-se que o INE foi criado ainda na vigência do IFE, conforme se depreende da explicação constante no site do instituto:

*¿Qué es el Servicio Profesional Electoral Nacional?*

*Es un cuerpo de funcionarios responsable de organizar las elecciones; comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. Tiene dos sistemas, uno para el Instituto Nacional Electoral y otro para los Organismos Públicos Locales.*

*[...]*

*¿Por qué se crea?*

*Se crea desde 1992 para asegurar el desempeño profesional de las actividades del otrora Instituto Federal Electoral. A lo largo de su historia se ha regulado mediante 4 normas rectoras, siendo la más reciente el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2016. El nuevo Servicio Profesional Electoral Nacional tiene por objeto asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto Nacional Electoral y de los 32 Organismos Públicos Locales, garantizando objetividad e imparcialidad en la función estatal de organizar elecciones<sup>594</sup>.*

<sup>593</sup>INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. *Reforma Constitucional 2014*. Disponível em: <<https://www.ine.mx/sobre-el-ine/reforma-constitucional-2014/>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

<sup>594</sup>INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. *Servicio Profesional Electoral Nacional*. Disponível em: <[http://sitios.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu\\_Principal-id-DESPEN\\_Que\\_es/](http://sitios.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu_Principal-id-DESPEN_Que_es/)>. Acesso em: 26 abr. 2018.

Pela leitura acima, depreende-se que, em verdade, o SPEN é o órgão que operacionaliza e organiza as eleições, caracterizado pelo reconhecimento de seus funcionários e por constantes atualizações técnicas, que, à primeira vista, seriam os instrumentos responsáveis pela imparcialidade de sua fiscalização.

Contudo, a vinculação ao Poder Legislativo é um ponto de atenção relevante que provoca questionamentos sobre o modelo mexicano, no tocante à imparcialidade e à transparência.

Cumpra agora destacar o ponto em comum entre México e Brasil, qual seja, a implantação do *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TEPJF)

O México teve, em suma, três tentativas de implantação de tribunais eleitorais (TRICOEL, TRIFE e Tribunal Eleitoral autônomo), antes da consolidação do TEPJF, como explica o próprio tribunal, em uma breve retrospectiva,

*En los últimos 25 años, la impartición de la justicia electoral en México ha transitado de una naturaleza eminentemente política, a una plenamente jurisdiccional. En 1987 se creó el primer tribunal electoral, el cual se denominó Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), que se concibió legalmente como un órgano autónomo de carácter administrativo, competente para resolver conflictos de naturaleza electoral derivados de los procesos electorales en los que se elegían diputados, senadores y al presidente de la República. En esta etapa, el sistema electoral tenía una naturaleza mixta, ya que las decisiones del TRICOEL podían ser modificadas libremente por los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y sólo ellos estaban facultados para declarar la nulidad de alguna elección; es decir, eran juez y parte. La existencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral fue efímera, pero la experiencia sumamente valiosa: fue el primer intento de enmarcar el fenómeno contencioso político-electoral en el ámbito estricto del Derecho. En 1990 se estableció un sistema de medios de impugnación en materia electoral federal, cuyo conocimiento se otorgó al organismo público encargado de preparar y realizar las elecciones, el recién creado IFE, así como a un tribunal calificado constitucionalmente como órgano electoral jurisdiccional autónomo. Así, se creó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), definido por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujeten al principio de legalidad; sin embargo, la naturaleza mixta del sistema prevalecía.*

*A partir de 1993, el Tribunal Electoral se ve fortalecido, al definirse constitucionalmente como máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Además, desapareció el sistema de auto calificación respecto de las elecciones de diputados y senadores del Congreso de la Unión. Sin embargo, la elección presidencial seguía siendo calificada por la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral. Tras otra profunda reforma constitucional, en 1996, se incorpora el Tribunal Electoral al ámbito del Poder Judicial de la Federación y se confirma su atribución de resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones contra resultados de las elecciones de diputados y senadores. Así surge el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), dividido en una Sala Superior y cinco Salas Regionales (una por cada circunscripción electoral*

*en que se divide el país), las cuales, sólo operaban durante los Procesos Electorales Federales. Esta reforma también le otorga a la Sala Superior la facultad de resolver impugnaciones en contra de los resultados de la elección presidencial que se hubieran presentado, así como de realizar el cómputo final de dicha elección, para formular, posteriormente, la declaración de validez de la elección y la declaración de presidente electo<sup>595</sup>.*

Note-se que o México tentou implantar o modelo de Tribunal Eleitoral autônomo, contudo, em 1996, ele foi incorporado ao Poder Judiciário. A implantação do TEPJF e o afastamento do Executivo garantiram maior independência e segurança jurídica para a manutenção da democracia no país. Entretanto, a Justiça Eleitoral mexicana ainda se encontra vinculada ao Poder Judiciário.

Assim como no Brasil, o TEPJF é órgão judicial responsável por resolver as controvérsias em matéria eleitoral e por proteger os direitos políticos dos cidadãos. O tribunal encontra-se vinculado ao Poder Judiciário da federação mexicana, como se pode ver:

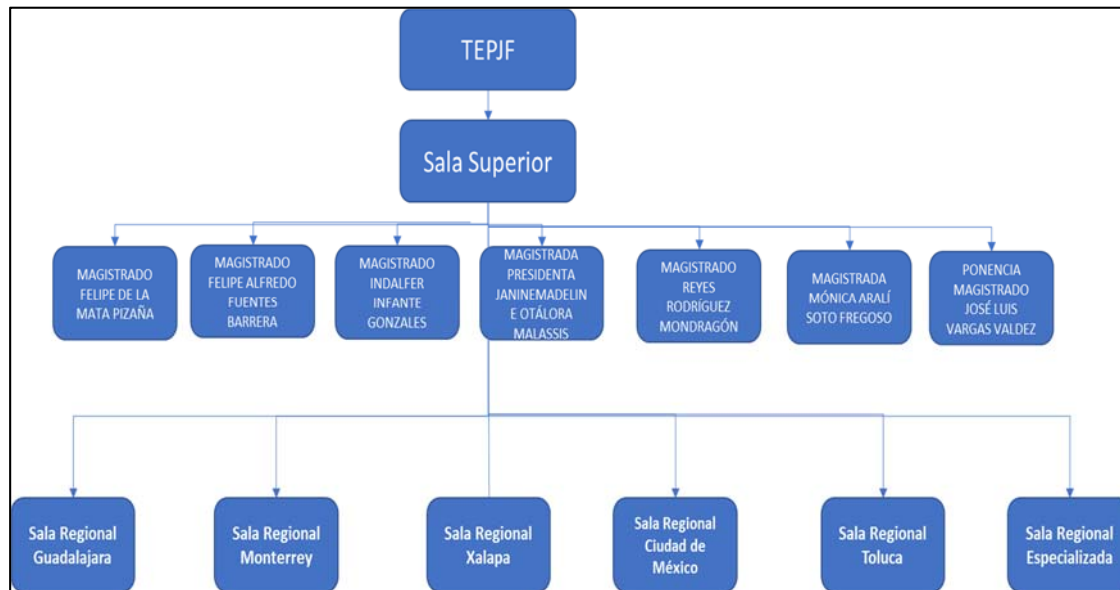
*Es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, encargado de resolver controversias en la materia electoral, así como proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos; es decir, de impartir justicia en el ámbito electoral. Su propósito fundamental es actuar como la máxima autoridad en materia de justicia electoral, y garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad en los actos y resoluciones electorales<sup>596</sup>.*

O TEPJF é formado por cinco salas regionais, uma sala regional especializada e uma sala superior. O mandato dos juízes é de nove anos, sem possibilidade de reeleição. Para a compreensão da estrutura do tribunal, abaixo um organograma com a organização do TEPJF e suas salas (Figura 2).

<sup>595</sup>BETANZOS TORRES, Yasmín et al. (Comp.). ¿Qué es Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación? 2. ed. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Agência Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2014. Disponível em: <[http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/que\\_es\\_el\\_tepjf\\_2014.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/que_es_el_tepjf_2014.pdf)>. Acesso em: 26 abr. 2018.

<sup>596</sup>INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. V *Foro de la Democracia Latinoamericana*: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponível em: <[http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu\\_Principal-id-V\\_Foro\\_Democracia/](http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu_Principal-id-V_Foro_Democracia/)>. Acesso em: 27 abr. 2018.



**Figura 2 – Organização do TEPJF do México**

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nas informações compiladas da bibliografia.

Por fim, cumpre destacar que o TEPJF concentra a função jurisdicional, enquanto que a administrativa fica a cargo do INE, sendo assim, sua função é altamente especializada. No entanto, ele ainda se encontra vinculado ao Poder Judiciário, o que, como no Brasil, garante a atuação da Suprema Corte Mexicana em matérias eleitorais.

## 5.2 Costa Rica

Da mesma forma que o Brasil, a Costa Rica possui um Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que exerce as funções administrativa e jurisdicional, para o controle e a fiscalização do processo eleitoral. Segundo informações da página eletrônica, a corte exerce basicamente quatro funções, quais sejam<sup>597</sup>:

- (i) administração eleitoral – organização, direção e controle de todos os atos referentes ao sufrágio;

<sup>597</sup>TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (REPÚBLICA DE COSTA RICA). *¿Qué es el TSE? - El Tribunal Supremo de Elecciones: una institución con múltiples funciones.* Disponível em: <[http://www.tse.go.cr/el\\_tse.htm](http://www.tse.go.cr/el_tse.htm)>. Acesso em 27 abr. 2018.

- (ii) registro civil – função de registro civil (nascimento, adoção, casamento, divórcio, óbito, aquisição de nacionalidade costarriquenha, expedição de cédula de identidade e cadastro eleitoral);
- (iii) jurisdicional – trata das impugnações ao processo eleitoral; e
- (iv) formação da democracia – nada mais é do que a função voltada para a promoção da democracia, por meio da oferta de capacitação eleitoral para os partidos políticos, da análise de novas tecnologias para implantação no processo eleitoral e da realização de atividades que promovam academicamente a matéria.

O art. 99 da Carta Magna da Costa Rica determina que o TSE é um órgão independente e autônomo em relação aos demais poderes, ou seja, diferente do Brasil e do México, ele não possui vínculo direto com nenhum dos três poderes, sendo assim plenamente independente no desempenho de suas atribuições.

Este modelo de tribunal eleitoral autônomo tem aproximadamente 65 anos de existência e experiência e, assim como nos demais países da América Latina, foi criado após um cenário de guerra civil desencadeada pela insatisfação da população com o controle exercido pela burguesia agrária. A situação foi ainda agravada pela tentativa de manipulação das eleições, como bem explicita Marvin Carvajal Perez:

A finais da década de 1940, o país encontrava-se envolvido em uma forte instabilidade nas diversas ordens do sistema social. O velho esquema da Carta de 1871 não resistia às demandas cada vez maiores dos agentes sociais, uns pela manutenção do *status quo* e outros pela mudança das condições de vida. Aliás, quadros novos de intelectuais produzidos na universidade pública e uma nascente pequena burguesia industrial já começavam a lutar por uma participação cada vez maior no poder político, até então reduto da burguesia agrária surgida no século XIX. Nesse contexto, em 1948, foram anuladas pelo Congresso as eleições presidenciais, das quais tinha saído vitorioso o setor liberal, apoiado pelas tendências de centro-esquerda (nova elite intelectual) contra os grupos conservadores, que, seguindo o exemplo da aliança EUA-URSS na Segunda Grande Guerra, estavam aliados aos comunistas, com a bênção da Igreja Católica.

Aproveitando-se da conjuntura, os sociais-democratas iniciaram uma guerra civil que se manteria por alguns meses, para a qual tiveram o apoio financeiro de seus aliados nas eleições de 1948 e logístico da chamada "Legião do Caribe", grupo armado, formado por forças de vários países, que alegavam lutar pela restauração da democracia na região. A guerra foi perdida pelo governo e, em 1949, depois da instituição de uma junta provisória, foi convocada uma Assembleia Constituinte, tendo como resultado a elaboração da Constituição Política da República da Costa

Rica, em 7 de novembro de 1949. Esta Carta reúne características tão-significativas, quão paradoxais, devido principalmente à composição da Constituinte<sup>598</sup>.

Promulgada em 1949, a Constituição Política da República da Costa Rica garantiu direitos políticos e a autonomia da Justiça Eleitoral do país. De acordo com o próprio TSE, neste momento criou-se o “quarto poder do Estado” em referência a à teoria da separação dos poderes de Montesquieu.

Além desse importante avanço no campo eleitoral, a Carta Magna primou pelo reconhecimento de diversos direitos políticos e garantiu o sufrágio universal, secreto e livre.

Ratificando a autonomia do TSE, sobreveio o Código Eleitoral de 1953, conforme descrito na página eletrônica do tribunal,

*El Código Electoral de 1953 complementó esa obra de ingeniería constitucional, otorgando al TSE las herramientas para organizar, dirigir y controlar los comicios por más de cinco décadas. Dicho Código fue reformado en varias ocasiones; la más significativa en 1996, que abarcó la mitad del articulado.*

*El nuevo Código Electoral de 2009 incorporó significativos avances, tales como la inclusión de un amplio capítulo sobre justicia electoral, reglas sobre democratización interna de los partidos políticos, la paridad y la alternancia como normas de equidad de género, la creación del Registro Electoral y del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) dentro de la estructura del TSE y la autorización del voto de los costarricenses en el extranjero, entre otros<sup>599</sup>.*

Outro ponto de destaque é a autonomia financeira do órgão – o TSE não sofre influências externas, nem financeiras nem institucionais.

Feitas estas considerações, convém analisar a composição do TSE costarriquenho, formado regularmente por três magistrados, sendo que, em épocas de eleição, esse número sobe para cinco magistrados.

Todos os juízes do TSE são nomeados pela Suprema Corte de Justiça para atuação no órgão por um período de seis anos, com possibilidade de reeleição.

<sup>598</sup>CARVAJAL PÉREZ, Marvin. O Tribunal Constitucional da Costa Rica. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 91, p. 201-219, jan. 1996. ISSN 2318-8235. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67335>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

<sup>599</sup>TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (REPÚBLICA DE COSTA RICA). *¿Qué es el TSE? - El Tribunal Supremo de Elecciones: una institución con múltiples funciones*, cit.

Ante a clara autonomia do TSE, seus magistrados são especializados em Direito eleitoral e, para serem escolhidos para seus cargos, devem preencher os mesmos requisitos dos juízes eleitos para Suprema Corte costarricense<sup>600</sup>.

O TSE, assim como a majoritária doutrina do país e do exterior<sup>601</sup>, mostra-se orgulhoso da democracia estável criada a partir da revolução de 1949. Nesse sentido, qualquer alegação de fraude nas eleições é veemente rechaçada pelo quarto poder do Estado costarricense.

Esta certeza da ausência de fraudes deve-se a um mecanismo denominado de “controle cruzado”.

O controle cruzado é aplicado pelo TSE desde 1953, quando a corte organizou sua primeira eleição; ele garante a transparência do processo eleitoral e consiste, basicamente, na aplicação das seguintes medidas

*Autenticidade dos cartões de votação: Aparte de sus diferentes distintivos de seguridad, los costarricenses podrán notar que las papeletas –una vez que se las entreguen- estarán firmadas por los integrantes de las JRV y al momento de depositar su voto en la urna, deberán mostrarla a los miembros de mesa, doblada de manera que las firmas sean visibles para ellos. Además, el elector cuenta con minuto y medio para votar. Finalmente, la cantidad de papeletas entregadas a la JRV deberá coincidir con el número de electores ahí empadronados y todas las papeletas deberán ser devueltas al TSE, posterior a la elección.*

*Identidade dos eleitores: Se contará con un padrón que contiene la fotografía de cada elector y además cada ciudadano deberá presentar su cédula de identidad como documento indispensable para votar. Aunado a eso, los electores deberán firmar en el padrón al lado de su nombre. En caso de inscribirse alguna defunción (aún el propio día de las elecciones), se comunicará inmediatamente a la JRV el deceso para asegurar la pureza del sufragio.*

*Secretividade do voto: Se contará con una mampara que dará protección al momento de sufragar y se votará con un crayón especial de color anaranjado (protegiendo el secreto del voto y el anonimato de la papeleta). Cualquier marca o leyenda que identifique al elector anula su voto. La emisión del sufragio se realizará solo, salvo en casos muy especiales, cuando el elector solicite al Presidente de la JRV un voto asistido o público. Además, está prohibido el uso de dispositivos electrónicos dentro del recinto electoral, tales como teléfonos celulares, cámaras y tabletas, etc.*

*Protección de la voluntad del votante: Los integrantes de las JRV utilizarán lapiceros diferentes al crayón. La papeleta se le entregará abierta al*

<sup>600</sup>“Los magistrados y magistradas del TSE son, por ende, jueces y juezas especializados en la materia electoral, con los mismos requisitos y rango que los magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia”. (TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (REPÚBLICA DE COSTA RICA). *¿Qué es el TSE? - El Tribunal Supremo de Elecciones: una institución con múltiples funciones*, cit., p. 1).

<sup>601</sup>Conforme Robert A. Dahl, “A Costa Rica, única exceção, ao contrário de todos os outros países latino-americanos, é firmemente democrática desde por volta de 1950 – por isso, eu a considero parte das democracias mais antigas.” (DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 2001. p.156).

*elector para verificar que no tenga ninguna marca en las casillas de votación. También se anotarán todas las incidencias en el padrón registro, se realizará doble escrutinio (el preliminar y definitivo) y cada integrante de mesa tendrá una certificación del cierre de la votación. Ese mismo documento se subirá al sitio web del TSE como parte de la transparencia del proceso. Finalmente, este blindaje electoral lo complementan cerca de 80 mil agentes electorales (integrantes de JRV, auxiliares electorales, fiscales de partidos políticos, observadores nacionales e internacionales, etc), que velarán para que se mantenga el respeto absoluto a la voluntad de las mayorías manifestada en las urnas.*

Ressalte-se que o controle cruzado aplicado pela Costa Rica para a operacionalização da eleição envolve basicamente medidas simples, que podem ser facilmente adotadas por qualquer Estado.

Assim, qual seria o segredo do país para um processo eleitoral transparente e, conseqüentemente, para uma democracia estável?

A resposta parece estar na total e absoluta independência do TSE, que afasta grande parte dos questionamentos envolvendo a ascensão dos candidatos ao poder e a legitimidade de votos.

Essa independência aliada à transparência e aos contínuos esforços do órgão para tornar seus dados acessíveis à população, inclusive com iniciativas de conscientização do povo e dos partidos políticos, torna o modelo costarriquenho de controle do processo eleitoral um exemplo para todos os países latino-americanos.

### **5.3 Argentina**

A similaridade histórica e cultural existente entre Argentina e Brasil é inequívoca.

Ambas as nações vivenciaram a aurora das repúblicas oligárquicas, quando os coronéis e caudilhos reinavam soberanos sobre o povo, bem como a ascensão e queda de governos controversos como os de Getúlio Vargas e Perón.

Mas, a pior de todas as violações à democracia experimentada por ambas as nações foi a tomada do poder pelos militares e o estabelecimento do regime ditatorial.

No entanto, apesar de ambos os países terem vivenciado o regime ditatorial, foi diferente a razão para a chegada dos militares ao poder.

No Brasil, o principal objetivo do estabelecimento do militarismo era a consolidação do país como um Estado forte e livre do medo comunista, ao passo que na Argentina, o foco era mais nostálgico e estava vinculado a um suposto retorno à “idade de ouro”<sup>602</sup>, como bem explica Priscila Primo Fenelon:

Em comum, nos dois processos houve a intervenção do Exército, porém os modelos aspirados eram diferentes. No Brasil, almejavam a construção de um Estado forte, de um novo país. Na Argentina, ao contrário, o movimento de 30 procurou um retorno ao passado, à suposta “idade de ouro” do país, que os setores conservadores consideravam destruída pela democracia yrigoyenista. Estes setores conservadores, foram os que, em suma, mais se beneficiaram do golpe de 30, pois o episódio foi a possibilidade do retorno ao poder.

[...]

A similitude no que diz respeito ao modelo de regime não significa que os eventos acontecidos não tenham tido peculiaridades. O regime autoritário brasileiro teve um ingrediente ideológico vital: “o crescimento econômico acelerado - que se alcançou, de fato, em alguns períodos -, combinado às concessões limitadas à democracia representativa” (FAUSTO e DEVOTO, 2004, p.396). O “milagre econômico” argentino foi possível com o Plano Krieger Vasena, durante os anos de Onganía. No entanto, as sucessivas crises políticas de continuidade minaram a dissimulada exaltação do governo<sup>603</sup>.

Respeitadas as diferenças e similaridades dos regimes militares instaurados em ambos os países, fato é que seu fim, trouxe tanto para o Brasil quanto para Argentina um complexo caminho para a redemocratização, razão pela qual, até hoje, as nações lutam para alcançar a estabilidade política e para garantir a confiabilidade de suas instituições perante seu povo.

---

<sup>602</sup>“Na história da Argentina, existe um enigma que segue sem resposta: por que o país mais rico da América Latina não conseguiu realizar, no século XX, seu destino manifesto de grande potência? No último quarto do século XIX, depois do fim da Guerra do Paraguai, entre 1870 e 1914 - como no caso dos Estados Unidos, Alemanha e Japão, a economia e a sociedade argentinas viveram uma idade de ouro. Nesse período de 34 anos, o PIB cresceu de forma contínua, a uma taxa média de cerca de 7% o ano – a maior do mundo no período -, ao mesmo tempo que a renda per capita crescia a uma taxa de 3,8% - também a maior do mundo. Como consequência, no início do século XX, a renda per capita dos argentinos era quatro vezes maior que a dos brasileiros e o dobro da dos norte-americanos [...]” (FIORI, José Luis. *O poder global: e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007. p. 248).

<sup>603</sup>FENELON, Priscila Primo. *A democracia na Argentina e no Brasil: fatores econômicos e cultura política*. 2016. f. 31. Monografia (Bacharel em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, Porto Alegre, 2016.

Após estas breves considerações históricas, cumpre agora analisar o funcionamento e a efetividade do sistema de controles do processo eleitoral na Argentina.

Diferente do Brasil, México e Costa Rica, a criação da Justiça Eleitoral na Argentina não advém da Carta Magna, mas de uma lei eleitoral. Somente a partir de 1994, a matéria foi tratada no texto constitucional, conforme afirma Felipe González Roura: “*Si bien la creacion de la Justicia Nacional Electoral no proviene de la Constitucion sino de la ley, su existência se encuentra reconocida em el texto constitucional a partir de la reforma de 1994*”.

O sistema de organização eleitoral da Argentina é composto pela Justiça Eleitoral, as juntas eleitorais nacionais, as mesas receptoras de votos, a Direção Nacional Eleitoral (DINE), o registro nacional das pessoas, o Ministério das Relações Exteriores, serviços oficiais dos correios e o Comando Geral Eleitoral<sup>604</sup>.

Devido ao escopo do presente trabalho, iremos analisar primordialmente aspectos da Câmara Nacional Eleitoral e da DINE.

A Justiça Eleitoral argentina atua tanto na primeira quanto na segunda instância. A primeira instância é composta de 24 juízes que representam os distritos eleitorais (23 estados e o Distrito Federal), ao passo que, a segunda instância, denominada de Câmara Nacional Eleitoral, possui três magistrados, com mandato vitalício.

Ademais, destaque-se que a Câmara Nacional Eleitoral não é um órgão totalmente independente, uma vez que se encontra vinculado ao Poder Judiciário argentino, conforme se depreende da descrição constante em sua página eletrônica:

*La Cámara Nacional Electoral tiene competencia en todo el territorio de la Nación. Este Tribunal electoral integra -así- el Poder Judicial de la Nación y es, en nuestro país, la autoridad superior de aplicación de la legislación político-electoral. Se trata de un Tribunal con una naturaleza específica y singular derivada del hecho de que se haya atribuido a la justicia nacional*

---

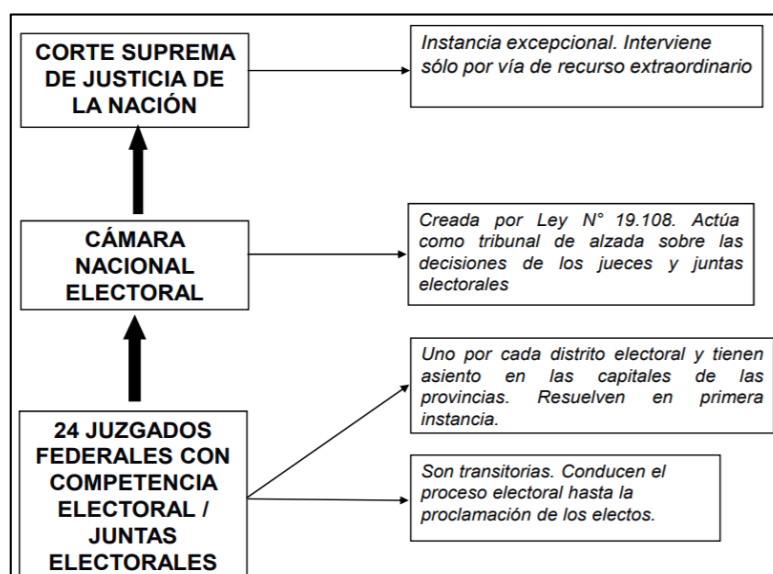
<sup>604</sup>GONZÁLES ROURA, Felipe. Sistema de justicia electoral en la Argentina. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE SISTEMAS DE JUSTICIA ELECTORAL: EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS, 1999, México. *Anais...* México: IFE; PNUD; UNAM; Ilj; IFES; IDEA Internacional; TEPJF, 2001. p. 251-274. Disponível em: <<http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/libros/sistemas.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

*electoral un rol esencial en todo lo relativo a la organización de los procesos electorales*<sup>605</sup>.

Contudo, assim como no Brasil e na Costa Rica, à Justiça Eleitoral argentina são atribuídas as funções administrativa e jurisdicional, *i.e.*, de administração das eleições e de execução do contencioso eleitoral, veja-se: “*Más específicamente, las funciones de la Justicia Nacional Electoral son, básicamente, de cuatro tipos: a) Jurisdiccionales; b) de administración electoral; c) registrales y d) de control.*”

Considerando que a Câmara Nacional Eleitoral está vinculada ao Poder Judiciário, suas decisões podem ser reformadas pelo Supremo Tribunal Argentino, conforme se depreende do organograma abaixo colacionado (Figura 3).

**Figura 3 – Organização do Judiciário Eleitoral Argentino**



Fonte: DALLA VIA, Alberto Ricardo. *Organización de la Justicia Electoral Argentina y control judicial*, cit., slide 4.

Ademais, ressalte-se que o sistema de administração eleitoral da Argentina também sofre influência direta do Poder Executivo, haja vista que, apesar de serem selecionados por meio de concurso público, os juizes devem ser nomeados pelo presidente da República, com anuência do Senado, conforme bem explica Alberto Ricardo Dalla Via: “*Está compuesta por tres magistrados, que se seleccionan*

<sup>605</sup>ARGENTINA. *Competencia de la Cámara Nacional Electoral*. Disponível em: <[https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/cne/competencia\\_cne.php](https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/cne/competencia_cne.php)>. Acesso em 29 abr. 2018.



*mediante concurso público, por el Consejo de la Magistratura y son designados por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado”*<sup>606</sup>.

Passa-se agora a análise da atuação da *Dirección Nacional Electoral* (DINE), órgão do sistema político institucional argentino, criado com o intuito de auxiliar no fomento da transparência do processo eleitoral. A DINE originou-se do Poder Executivo, conforme se depreende de sua definição na página eletrônica do governo argentino:

*Es el organismo técnico del Poder Ejecutivo Nacional especializado en materia de administración electoral, que funciona en el ámbito del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.*

*Desde la Dirección Nacional Electoral se programa y ejecuta la política nacional electoral, convirtiéndose así en un organismo clave del sistema político-institucional argentino.*

*A ella le compete la implementación de herramientas fundamentales para asegurar la transparencia, la seguridad y la confiabilidad del proceso electoral en su conjunto, garantizándose así el pleno ejercicio de los derechos políticos y asegurándose la estabilidad de la democracia.*

*Sus facultades en materia de campañas electorales y de financiamiento partidario y electoral, y la revisión de sus actos vía recurso directo ante la Cámara Nacional Electoral (conf. Ley N° 26.215, Art. 71 bis), le confieren a la DINE el carácter de organismo electoral*<sup>607</sup>.

No mesmo sentido, Alexandre Francisco de Azevedo afirma que

*A Dirección Nacional Electoral é um organismo dependente do Poder Executivo, subordinado ao Ministério do Interior tendo a missão institucional “la prestación de la infraestructura legal y material necesaria para que e lacto eleccionario se pueda realizar”, de sorte que lhe compete organizar “la impresión de los padrones, proporciona la urnas, actas, boletas y demás aspectos necesarios para la elección” (SESIN, 2006:115)*<sup>608</sup>.

Com esta exposição, conclui-se que o sistema político eleitoral argentino possui fortes e relevantes laços com os poderes Executivo e Judiciário, o que,

<sup>606</sup>DALLA VIA, Alberto Ricardo. *Organización de la Justicia Electoral Argentina y control judicial*. 09 dez. 2010. 17. Slides. Material apresentado no Seminario de Derechos Políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos - TEPJF (México). Disponível em: <[http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/dalla\\_organizacion.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/dalla_organizacion.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2018.

<sup>607</sup>ARGENTINA. *Dirección Nacional Electoral – DINE*. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/elecciones2017/dine>>. Acesso em: 04 maio 2018.

<sup>608</sup>AZEVEDO, Alexandre Francisco de. *Governança eleitoral: uma comparação entre os modelos de justiça eleitoral no Brasil e na Argentina*. 2015. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da PUC - Goiás, Goiânia, 2015. p. 104. Disponível em: <<http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/bitstream/tede/2760/1/ALEXANDRE%20FRANCISCO%20DE%20AZEVEDO.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

inevitavelmente, compromete a sua transparência e independência, bem como abala a confiança pública nas instituições democráticas.

Referido entendimento inclusive é ratificado pela doutrina, que considera a dependência da administração eleitoral dos poderes do Estado um eminente perigo à democracia e, conseqüentemente, à manutenção da confiança popular.

*Esta hipotética relación parte de supuestos teóricos establecidos respecto a la administración electoral. Los estudios al respecto han venido afirmando que los Organismos de Gestión Electoral que gozan de independencia formal-legal plena, contribuyen a la mejora de procesos electorales limpios, justos y libres (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2008; Urruty Navatta, 2007 y López Pintor, 2004). En tal sentido, el modelo de administración electoral argentino presenta cierta dependencia del Ejecutivo, lo que puede limitar la transparencia y efectividad de los organismos electorales y ello repercute negativamente en la participación electoral.*

[...]

*Los teóricos sobre la administración electoral comparten mayoritariamente la afirmación de que para evitar efectos negativos como la partidocracia y garantizar la transparencia e imparcialidad de los comicios electorales, es preferible, aunque no determinante, la creación de Organismos de Gestión Electoral (OGE) independientes y profesionales. En tal sentido se postula que éstos han de estar garantizados constitucionalmente y han de tener carácter permanente<sup>609</sup>.*

A independência da administração eleitoral garante uma “democracia de qualidade”<sup>610</sup> que, segundo Levine e Molina, significa “[...] maior participação da população informada no processo de votação livre, imparcial e frequente<sup>611</sup>”.

Essa maior participação e a sede popular por transparência e informação causam uma reação em cadeia. Com isso, conseqüentemente passa-se a exigir dos governantes mais responsabilidade, ao serem os porta-vozes das vontades de seus eleitores<sup>612</sup>.

Por fim, outro ponto crítico na Justiça Eleitoral argentina diz respeito à vitaliciedade dos juízes, o que não só ratifica o problema da transparência como também impede a plena oxigenação do órgão eleitoral.

<sup>609</sup>VALVERDE CAMIÑA, Vanessa. Definiendo modelos de administración electoral: el caso argentino a examen. *Revista de Direito Eleitoral do Tribunal Supremo de Elecciones*, Costa Rica, n. 11, p. 3, 2011. Disponível em: <[http://www.tse.go.cr/revista/art/11/valverde\\_camina.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/11/valverde_camina.pdf)>. Acesso em: 01 maio 2018.

<sup>610</sup>Id., loc. cit.

<sup>611</sup>LEVINE, Daniel H; MOLINA, José Enrique. Notas sobre la calidad de la democracia en América Latina: índice específico y evaluación comparada de los países. *Revista América Latina de Hoy da Universidade de Salamanca*, Salamanca, n. 45, p. 25, abr. 2007.

<sup>612</sup>VALVERDE CAMIÑA, Vanessa. op. cit., p. 3.

## 5.4 Uruguai

Diferente dos demais países citados no presente capítulo, o Uruguai sempre contou com uma sólida e estável tradição democrática.

Não obstante, em razão de uma crise de cunho econômico-social, que posteriormente foi agravada pela polarização político-ideológica, os militares ascenderam ao governo em 1973, ruindo com as bases democráticas da nação, conforme bem explica Gerónimo de Sierra:

Como é sabido, ao se produzir a ruptura do sistema político e se implantar, a ditadura militar em 1973, o Uruguai fazia parte daqueles poucos países latino-americanos que possuíam, ao mesmo tempo, uma longa tradição de democracia política e uma classificação muito elevada em todas as tipologias que combinavam indicadores de níveis de vida, graus de modernização e de participação/modernização a nível sócio-político.

Vários autores (de Sierra, 1977; De Riz, 1985; Real de Azúa, 1972; Filgueira, 1985) analisaram a particularidade desse processo de ruptura institucional que contradisse toda uma vertente de previsões da sociologia e da ciência política para a região. Como afirma Filgueira (1985): “As consequências deste processo de expansão diferencial da ordem social sobre pautas modernas e da rigidez da estrutura de poder econômico, incapaz de dar continuidade a um crescimento capitalista sustentando, se manifestaram na tensão estrutural crescente, característica das crises reiteradas dos modelos de modernização conservadora. Enquanto os setores populares mobilizados através de diferentes movimentos sociais desenvolvidos em torno do trabalho, do consumo, da prestação de serviços do Estado, da seguridade social, do sistema educacional e da política de habitação etc. pressionam o aparato estatal e os governos do momento com novas demandas, a partir do Estado se apela à política de curto prazo, de escasso grau de racionalidade econômica, tendente a resolver emergências e manter a legitimidade”.

A isso devemos acrescentar que, na década anterior ao golpe, a crise do Estado se viu agravada em grande parte pela polarização propriamente política-ideológica, dado que pela primeira vez no Uruguai moderno se articula um polo alternativo ao quase-monopólio duradouro dos partidos tradicionais (Nacional e Colorado) [...] <sup>613</sup>.

Após 12 doze anos de opressão militar, o regime ditatorial uruguaio findou-se em 1985, mesmo ano em que se encerrou o regime militar brasileiro. Em seguida ao término do nebuloso período político, iniciou-se o processo de redemocratização em ambas as nações.

---

<sup>613</sup>SIERRA, Gerónimo de. Democracia e modernização na transição uruguaia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 16, p. 106, mar. 1989. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n16/a05n16.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2018.

No Uruguai o processo de redemocratização teve como principal obstáculo a situação socioeconômica vivenciada pelo país na época, que amargava uma depressão econômica desencadeada no início da década de 1980<sup>614</sup>.

Contudo, apesar dos percalços enfrentados pela população uruguaia, o país encontra-se atualmente no caminho correto para a manutenção do Estado Democrático de Direito. Pode-se notar essa situação, considerando, por exemplo, o fato de o Uruguai ter aderido ao sistema orgânico eleitoral independente dos demais poderes estatais (Legislativo, Executivo e Judicial), com as seguintes atribuições<sup>615</sup>: (i) armazenamento, atualização e apuração do Registro Eleitoral; (ii) emissão do documento de identidade hábil de ser utilizado nas eleições; (iii) organização das eleições; (iv) realização das eleições (votação com urna), apuração e proclamação do resultado; e (v) contencioso envolvendo questões pertinentes a todo o processo eleitoral, plebiscitos e referendos.

Segundo José Arocena, presidente da Corte Eleitoral, com mandato iniciado em 2014, o Uruguai foi um dos primeiros países do mundo a optar pela instauração de um Poder Eleitoral independente<sup>616</sup>:

*El sistema electoral del Uruguay es uno de los primeros en el mundo en optar por la instauración de un Poder Electoral independiente. En la documentada obra de Héctor Gros Espiell “La Corte Electoral” el capítulo primero ofrece una magnífica síntesis de derecho comparado al examinar la evolución de los procedimientos de verificación de las asambleas y cámaras de elección popular<sup>617</sup>.*

<sup>614</sup>SIERRA, Gerónimo de. op. cit., p. 106.

<sup>615</sup>“En el régimen institucional uruguayo se ha optado por atribuir competencia exclusiva y excluyente para conocer de todo lo relacionado con la materia electoral a un sistema orgánico independiente de los demás Poderes de Gobierno y, por ende, del Poder Judicial. Se concentra en ese sistema orgánico toda la tarea vinculada con el quehacer electoral: a) la custodia, actualización y depuración del Registro Electoral; b) la expedición del documento de identidad que permite acreditar este extremo en el acto del sufragio; c) la organización de la elección; d) la realización del escrutinio, proclamación del resultado, adjudicación de cargos y proclamación de los electos; e) el juzgamiento de todas las contiendas que se suscitan a lo largo de todo el proceso electoral, de la elección en general y de los actos de plebiscito y referéndum.” (URRUTY NAVATTA, Carlos Alberto. El Régimen Electoral Uruguayo. *Revista de Direito Eleitoral do Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica*, n. 4, p. 2, 2007. Disponível em: <[http://www.tse.go.cr/revista/art/4/urruty\\_anexo.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/4/urruty_anexo.pdf)>. Acesso em: 01 maio 2018).

<sup>616</sup>GROS ESPIELL, Héctor. La Corte Electoral del Uruguay. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Centro de Asesoría y Promoción Electoral – IDH – CAPEL, 1990.

<sup>617</sup>AROCENA, José. Sistema electoral de Uruguay. In: SEMINÁRIO SOBRE AS REFORMAS ELEITORAIS NA AMÉRICA LATINA. [2016?], Buenos Aires. Disponível em: <<https://275rzy1ul4252pt1hv2dqyuf-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/06/SISTEMA-ELECTORAL-DEL-URUGUAY.doc>>. Acesso em: 01 maio 2018.

Assim é inequívoca a similaridade entre os sistemas eleitorais do Uruguai e da Costa Rica.

Contudo, diferente do modelo argentino, a Corte Eleitoral uruguaia adquiriu *status* constitucional em 1934. A Justiça Eleitoral no Uruguai resume-se a Corte Eleitoral e aos órgãos sobre os quais ela exerce a “[...] superintendência diretiva, correccional, consultiva e econômica.”<sup>618</sup>.

No tocante à sua composição, a Corte Eleitoral é formada por nove juízes e 18 suplentes que irão exercer seus mandatos com duração de cinco anos, com possibilidade indefinida de reeleições.

Destes nove juízes, cinco são eleitos por ambas as Câmaras da Assembleia Geral, por dois terços dos votos, e não podem ter qualquer relação com partidos políticos. Os outros quatro são representantes de partidos políticos. Essa sistemática de composição foi pensada exatamente para garantir a pluralidade e a independência do órgão eleitoral. Além da Corte Eleitoral, existem 19 juntas eleitorais que se subordinam à Corte e são eleitas pelo voto popular. Em suma, as juntas representariam os órgãos de primeira instância, enquanto a Corte Eleitoral equivaleria a um órgão de segunda instância, conforme nos ensina José Alfredo Pérez Duharte:

*Existen 19 juntas electorales elegidas por voto popular, subordinadas y dependientes de la Corte Electoral, que emiten resoluciones en primera instancia, las cuales son recurribles por vía de apelación ante la Corte Electoral que opera como segunda y definitiva instancia. Estas juntas electorales están conformadas por cinco miembros, elegidos por el voto popular de los electores y por representación proporcional*<sup>619</sup>.

Destaque-se que como a Corte Eleitoral não está vinculada ao Poder Judiciário, o que faz dela um “quarto poder do Estado”, suas decisões são definitivas e não são passíveis de recurso perante a Suprema Corte do Uruguai.

Outro ponto de destaque e semelhança com a Costa Rica, que transmite transparência, independência e maior confiabilidade na atuação da Corte Eleitoral, é sua plena autonomia financeira.

---

<sup>618</sup>URRUTY NAVATTA, Carlos Alberto. op. cit., p. 3.

<sup>619</sup>PÉREZ DUHARTE, José Alfredo. Comparación de experiencias sobre administración de elecciones y resolución de conflictos: los casos de Argentina, Costa Rica, México y Uruguay. *Revista de Derecho Electoral do Tribunal Supremo de Elecciones*, Costa Rica, n. 18, p. 256, 2014. Disponível em: <[http://www.tse.go.cr/revista/art/4/urruty\\_anexo.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/4/urruty_anexo.pdf)>. Acesso em: 01 maio 2018.

Essa integral autonomia lhe garante um enorme prestígio entre os estudiosos da matéria, como bem afirma José Alfredo Pérez Duarte:

*La Corte Electoral de Uruguay goza también de un enorme prestigio en la región y en el mundo, y ha dado una gran estabilidad política al pueblo uruguayo. En este país, la Corte Electoral es el único órgano del Estado en el que todos sus funcionarios deben declarar a qué partido pertenecen, y su modelo de administración electoral ha servido durante 90 años salvo en 1971, año en el que se inicia la dictadura<sup>620</sup>.*

Inclusive, o país possui hoje uma respeitável pontuação no *ranking* de democracias do jornal britânico *The Economist*, encabeçado por países como Noruega, Dinamarca e Suécia. Significa dizer que o Uruguai, aos olhos do mundo, é o único país que possui uma democracia plena na América Latina:

*El Índice de Democracia 2017 difundido por The Economist Intelligence Unit posicionó a Uruguay con 8,12 puntos de un máximo de 10, que lo deja como el único país de América Latina con democracia plena. También presentó excelentes puntuaciones en proceso electoral y pluralismo (10), libertades civiles (9,72) y libertad de prensa (9), calificación que lo incluye en el grupo de países completamente libres.*

A estabilidade e o desenvolvimento das instituições democráticas e, principalmente, a importância e autonomia dada ao processo eleitoral, são a fórmula da respeitabilidade adquirida pelo governo uruguaio, que traz segurança e transparência para a participação popular.

## 5.5 Um olhar comparado entre as nações

Feitas as análises individuais, cabe agora, ainda que brevemente, analisar o panorama geral que envolve o sistema eleitoral nos países em questão. Abaixo tem-se um quadro comparativo com a situação organizacional do poder eleitoral em cada um dos países analisados (Tabela 1).

---

<sup>620</sup>PÉREZ DUHARTE, José Alfredo. op. cit., p. 253.

**Tabela 1 – Situação organizacional do poder eleitoral em cada um dos países analisados**

País	Órgano Electoral	Regulación Constitucional	Ubicación dentro del Estado
Argentina	Cámara Nacional Electoral, Dirección Nacional Electoral.	No.	Poder Judicial, Ministerio del Interior.
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones.	Sí.	Poder Electoral.
México	Instituto Nacional Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	Sí.	Órganos autónomos.
Uruguay <sup>11</sup>	Corte Nacional Electoral.	Sí.	Poder Electoral.

Fonte: PÉREZ DUHARTE, José Alfredo. Comparación de experiencias sobre administración de elecciones y resolución de conflictos: los casos de Argentina, Costa Rica, México y Uruguay, cit., p. 248.

Percebe-se que Uruguai e Costa Rica gozam de reconhecimento acerca da estabilidade e da transparência de seus regimes democráticos ao redor do mundo. Ambos os países possuem órgãos eleitorais autônomos que, em função de sua independência financeira e institucional, aparentemente, garantem segurança aos seus eleitores.

Por outro lado, a Argentina apresenta um sistema eleitoral completamente vinculado aos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, com vitaliciedade aos seus juízes e dependente financeiramente do Poder Judiciário e do *Ministerio del Interior*. Percebe-se que esse modelo não é o mais transparente, tampouco o mais autônomo; por via de consequência, também não se mostra seguro a ponto de garantir a confiança do povo nas instituições democráticas e de afastar a fraude e a corrupção.

O modelo mexicano está sob influência do Poder Judiciário e seu tribunal eleitoral, assim como nosso TSE, possui inúmeras funções que se mal coordenadas podem afetar toda a estrutura administrativa.

Frise-se que a democracia no México também sofre com questionamentos acerca da legitimidade de suas eleições, razão pela qual entende-se que mesmo com a influência do Poder Judiciário, o ideal seria que o órgão eleitoral fosse autônomo assim como no Uruguai e na Costa Rica.

Outro ponto interessante a ser analisado é que para Uruguai e Costa Rica, países em que a democracia é considerada estável, mundialmente reconhecida, as instituições relacionadas ao sistema eleitoral são unificadas, ao passo que, na Argentina e México, há uma pulverização de funções, conforme se depreende da Tabela 2.

**Tabela 2 – Situação organizacional do poder eleitoral no México, Argentina, Costa Rica e Uruguai**

<b>País</b>	<b>Organiza proceso electoral</b>	<b>Imparte justicia electoral</b>
Argentina	Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior	Cámara Nacional Electoral
México	Instituto Federal Electoral – IFE (Instituto Nacional Electoral – INE, partir del 2014) <sup>2</sup>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	
Uruguay	Corte Electoral	

Fonte: PÉREZ DUHARTE, José Alfredo. Comparación de experiencias sobre administración de elecciones y resolución de conflictos: los casos de Argentina, Costa Rica, México y Uruguay, cit., p. 236.

Percebe-se, portanto, pela análise carreada no presente capítulo que a Justiça Eleitoral tende a ter maior credibilidade quando desvinculada dos demais poderes estatais, assim, como quando possui independência financeira e amparo constitucional.

Contudo, referidos apontamentos não são finalísticos e não têm o intuito de sedimentar a discussão. Pelo contrário, os dados aqui discutidos são importantes para a tomada de decisões e o aprimoramento de nosso sistema eleitoral, a fim de aperfeiçoar nossa democracia.

As lições extraídas de países com um histórico político, cultural e social similar ao nosso podem auxiliar no aperfeiçoamento da democracia brasileira e, no processo de (re)conquista da confiança do povo brasileiro em suas instituições democráticas.





## 6 CONCLUSÃO

Em se tratando de Justiça Eleitoral, a história brasileira é demasiadamente rica, mas, ao mesmo tempo, controversa, uma vez que os períodos em que o Brasil gozou de plena estabilidade política são efêmeros. Em verdade, vários foram os conflitos políticos e ideológicos experimentados ao longo dos anos, o que, inequivocamente, atrasou os avanços nacionais para a estabilização da democracia.

Para que um Estado seja considerado verdadeiramente democrático, não basta apenas que sejam realizadas as eleições proforma. Existem determinados requisitos que devem ser cumpridos, sem os quais o processo eleitoral torna-se viciado e previsível. Obviamente as eleições são imprescindíveis à manutenção da democracia, contudo, atualmente no Brasil, deve-se pensar na qualidade democrática, que se aperfeiçoa por meio da existência de normas que regulem o jogo político, mas que não determinem o resultado, que sempre deve ser imprevisível.

Dessa forma conforme indicado na introdução deste trabalho, amparada pelos ideais de consolidação e manutenção da democracia e visando a regular o jogo político, a Justiça Eleitoral passou por diversas transformações ao longo de sua história. E não poderia ser diferente, pois, mesmo antes do surgimento da justiça especializada, existia no Brasil um embrionário processo eleitoral, ainda deficiente para a sedimentação da democracia, mas, suficiente para a criação e difusão da Justiça Eleitoral nos moldes como a conhecemos nos dias atuais.

O debate sobre o papel da Justiça Eleitoral é absolutamente necessário para demonstrar que ao longo de sua existência ela tem evoluído e se transformado, na tentativa de combater todas as formas de deturpações que, infelizmente, surgem e ressurgem no cenário político nacional.

Um momento de crucial demonstração de sua força e evolução está associado à evidente tensão existente entre democracia e autoritarismo, tema extensamente debatido ao longo de toda a pesquisa. Os momentos obscuros foram vários e, muitas vezes, chegaram sem aviso prévio, demonstrando a vulnerabilidade do ordenamento jurídico eleitoral brasileiro. Assim, diante da

instável história política brasileira, adveio a necessidade de se analisar, profundamente, a criação e a atuação da Justiça Eleitoral no processo eleitoral nacional.

Em períodos sombrios vivenciados pelo Brasil, o processo eleitoral, que deveria ter sido empregado para a manutenção do Estado Democrático de Direito, não cumpriu seu efetivo papel, tendo sido, por vezes, contraditório ao legitimar ações completamente contrárias à democracia. Tome-se como exemplo a Era Vargas e o período em que vigorou o regime militar, dois contextos amplamente debatidos ao longo do trabalho.

Contudo, com o tempo, a Justiça Eleitoral ganhou folego e se mostrou muito mais presente na defesa da democracia. Frise-se, inclusive, que mesmo durante o autoritarismo, candidatos contrários ao regime foram eleitos e empossados, o que demonstra a autoridade de uma Justiça Eleitoral bem estabelecida. Além disso, os Códigos Eleitorais de 1935, 1945, 1950 e 1965 foram elaborados por membros do próprio judiciário eleitoral, em clara demonstração de que, não obstante as instituições democráticas estarem abaladas, a Justiça Eleitoral perdurou, na medida do possível, com sua atuação judicial para a manutenção da democracia.

Dessa forma o objetivo do presente trabalho, em suma, foi analisar e determinar, de maneira diacrônica, a importância da criação da Justiça Eleitoral para a evolução e a manutenção da democracia no Brasil, evidenciando aspectos de sua atuação nos mais variados cenários políticos experimentados pela nação, bem como avaliando como o seu desempenho e evolução influenciaram no desenvolvimento e enriquecimento das instituições democráticas brasileiras.

Referido estudo é crucial para o aperfeiçoamento da Justiça Eleitoral, dada a constante instabilidade política vivenciada em nosso país, que, por vezes, dificultou e mesmo tentou aplacar a atuação da Justiça Eleitoral brasileira.

Apesar de ser possível decompor a história eleitoral brasileira a ponto de organizá-la didaticamente entre esses dois extremos (democracia e ditadura), é possível sentir interferências externas que arriscaram, e ainda arriscam, deturpar a verdade eleitoral vinda das urnas. Mesmo nos períodos do Brasil democrático é possível identificar resquícios de autoritarismo, assim como, por outro lado, o espírito democrático nunca foi totalmente reprimido, ainda que em épocas de ditadura.

Nesse sentido, torna-se imperiosa a análise de como a Justiça Eleitoral tentou a todo custo salvaguardar a aplicação dos princípios democráticos em sua atuação. Para tanto, primou-se no presente estudo, pela realização de um mapeamento histórico da criação da Justiça Eleitoral, com o objetivo de analisar detidamente seu campo de atuação e seu desenvolvimento como órgão garantidor do Estado Democrático de Direito.

Confirma-se, portanto, as suspeitas delimitadas nas hipóteses iniciais, principalmente aquela que diz respeito à importância da atuação da Justiça Eleitoral, que extirpou velhas deturpações existentes no processo eleitoral, em especial as tentativas de interferir no voto, prática comum no início da instituição da democracia no país.

A atuação dos órgãos da Justiça Eleitoral, que começou de forma tímida, muito atrelada aos interesses dos governantes, está cada vez mais rígida e forte. O grau de seriedade com que as matérias eleitorais são tratadas demonstra o comprometimento do TSE e dos demais órgãos da Justiça Eleitoral para com a democracia.

Apesar disso, se antes eram verificados vícios explícitos, como o “voto de cabresto”, hoje os vícios cometidos são mais sofisticados, como é o caso do abuso do poder econômico, que exige uma correta hermenêutica para que não se proceda a uma violação da vontade sufragada nas urnas.

Ante o exposto e após a análise comparada com outros países da América Latina, que apresentam um histórico cultural similar ao do Brasil, a conclusão a que se chega é a de que os vícios, no processo eleitoral, ainda subsistem, mesmo que de forma implícita, razão pela qual a manutenção da democracia exige um maior aperfeiçoamento dos organismos que fiscalizam e administram o processo eleitoral.

Não obstante, os referidos vícios podem e devem ser contornados e coibidos de forma muito mais ativa pela Justiça Eleitoral, que cada vez mais, deve ganhar autonomia plena para a sua atuação, do mesmo modo que as consolidadas democracias latino-americanas, como Costa Rica e Uruguai.

No Brasil, a Justiça Eleitoral, ainda permanece vinculada ao Poder Judiciário; porém, o fato de não estar subordinada aos poderes Executivo e Legislativo lhe garante uma autonomia muito mais significativa em sua atuação.

Destaque-se ainda que é perceptível a movimentação de seus membros para a realização de acordos de troca de informações e de estudos comparados, e para uma ativa participação em eventos mundiais com temas que tratam do aperfeiçoamento da democracia e da Justiça Eleitoral, o que demonstra que se busca atualmente um aprimoramento do órgão no exercício de suas funções.

Conforme exposto ao longo do trabalho, a atuação mais ativa da Justiça Eleitoral é desejável até mesmo em razão de suas competências. São vários os assuntos de sua responsabilidade, demandando muitas vezes uma postura mais fluida dos seus membros perante as necessidades do caso concreto.

Nesse sentido, inclusive, dois são os principais pontos de atenção a serem destacados. Primeiro, a nossa estrutura organizacional, que merece a mesma preocupação demonstrada pelos mexicanos de revisão das inúmeras funções atribuídas à Justiça Eleitoral – o acúmulo de funções pode comprometer a qualidade da fiscalização e da administração do processo eleitoral. O segundo ponto de atenção trata da segurança jurídica, uma vez que a Justiça Eleitoral não pode incorrer em decisões arbitrárias, possibilidade que surge quando se dá abertura para a atuação ativista, fora de suas competências originárias.

As derradeiras conclusões são mais específicas e dizem respeito aos problemas mais sofisticados relacionados à expansão da atuação da Justiça Eleitoral, como é o caso da cláusula de barreira, que se constitui como instituto controverso, recentemente reinserto no Direito brasileiro; matéria ainda nebulosa para os estudiosos. Para conhecer os seus reais efeitos no contexto atual da democracia é necessária paciência, a fim de que o instituto floresça e que seus efeitos possam ser avaliados do ponto de vista da jurisprudência e da doutrina.

A Lei da Ficha Limpa, por sua vez, representa um esforço da Justiça Eleitoral para conferir mais moralidade aos pleitos eleitorais, objetivo este que existe desde seus primórdios e ratifica o papel e a evolução da Justiça Eleitoral como guardião do processo eleitoral democrático.

Outro ponto de especial destaque, que está intimamente ligado à conclusão sobre a necessidade de se desenvolver a autonomia plena da Justiça Eleitoral, é a obrigatoriedade de uma maior especialização dos magistrados eleitorais, considerando a criação de uma magistratura própria para os juízes singulares, os membros dos TRE, chegando até ao TSE, a fim de se evitar a todo o custo decisões

rasas que sedimentam uma jurisprudência deficiente e, por conseguinte, trazem insegurança jurídica e atrasam o aperfeiçoamento da democracia no país.

Por fim, conclui-se que a Justiça Eleitoral está no caminho certo, sua relativa autonomia em relação aos demais poderes do Estado (permanece vinculada ao Poder Judiciário) e a identificação de ações que visam ao aprimoramento do órgão no país demonstram que a Justiça Eleitoral tem se mantido firme em exercer suas funções e em proteger, onde lhe cabe, o Estado Democrático de Direito.

Esta conclusão é ratificada pela jurisprudência colacionada ao longo do trabalho, na qual se nota uma clara evolução na atuação do TSE e dos demais órgãos da Justiça Eleitoral frente aos abusos cometidos no campo eleitoral. Não é por outro motivo que estamos experimentando um período relativamente estável de democracia no país. As instituições parecem estar, cada vez mais, comprometidas com a realização do projeto democrático.

Regular o processo eleitoral no Brasil, terceira maior democracia do mundo, perdendo apenas para a Índia e para os Estados Unidos, não é tarefa fácil. As regras do jogo político estão em constante alteração – e precisam passar por transformações, para atender aos anseios da população e às novas configurações sociais. A população cresceu, a tecnologia se expandiu, a internet surgiu e com ela as redes sociais. Cabe à Justiça Eleitoral regular o processo eleitoral corretamente em cada contexto, para cada vez mais garantir a transparência e a confiança dos cidadãos brasileiros em suas instituições democráticas.

Fica evidente que a tarefa da Justiça Eleitoral é árdua. A história nos revela que o caminho em busca de uma democracia de qualidade é penoso e repleto de perigos. Qualquer desvio pode levar em direção ao autoritarismo e a outras deturpações nocivas à democracia.

O fortalecimento do Ministério Público Eleitoral, as cooperações técnicas com outros órgãos – como os tribunais de contas dos estados e da União e a Advocacia Geral da União –, os acordos para a troca de experiências com órgãos de gestão eleitoral de outros países, bem como a participação ativa da sociedade civil formam uma espécie de bastião de respeito aos princípios e regras que concretizam o princípio democrático e à preservação, cada vez mais almejada, da verdade eleitoral.

Por fim, é imperioso destacar que a Justiça Eleitoral age conforme as leis afetas à matéria, ou seja, faz o que pode ser feito. Para se caminhar na direção de um processo eleitoral mais justo, é preciso que sejam positivadas normas fundantes, e não paliativas, debatidas e oriundas do seio da sociedade, que anseia por uma reforma política profunda e não simplesmente eleitoreira.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Alzira Alves de. *Partido Comunista do Brasil (PCB)* [Verbetes]. Fundação Getúlio Vargas-FGV CPDOC. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-comunista-do-brasil-pc-do-b>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

AGRA, Walber de Moura. *Manual prático de direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

\_\_\_\_\_. *Prismas do direito eleitoral: 80 anos do Tribunal Eleitoral de Pernambuco*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

\_\_\_\_\_; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Elementos de direito eleitoral*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

AIETA, Vânia Siciliano. *Democracia: estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006. (Coleção Tratado de Direito Político; v. 2).

ALMEIDA, Fernando Menezes. Estatuto do candidato: reflexões sobre a “Lei Ficha Limpa”. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (Coord.). *Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo: Saraiva, 2013.

ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. *Direito eleitoral regulador*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

AMARAL, Nemo de Andrade. *Coronelismo, enxada e voto o município e o regime representativo no Brasil (1889-1930): uma visão crítica sobre a obra de Vitor Nunes Leal*. 2004. Dissertação (Licenciatura) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2004. Repositorio.Uniceub. Disponível em: <[http://www.rcaap.pt/detail.jsp?id=oai:agregador.ibict.br:RI\\_UNICEUB:oai:localhost:123456789/3504](http://www.rcaap.pt/detail.jsp?id=oai:agregador.ibict.br:RI_UNICEUB:oai:localhost:123456789/3504)>. Acesso em: 15 set. 2017.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. Formas de participação popular na gestão da coisa pública. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva; TAVARES, André Ramos (Coords.). *Lições de direito constitucional: em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005.

ARAÚJO, Maria Paula; SANTOS, Desirree dos Reis; SILVA, Izabel Pimentel da. *Ditadura militar e democracia no Brasil: história, imagem e testemunho*. 1. ed. Rio de Janeiro: Ponteio, 2013.



ARAÚJO, Washington Luís Bezerra de. *O voto no Brasil: da colônia ao império*. Fortaleza: Escola Superior da Magistratura do Ceará; Escola Judiciária Eleitoral, 2007.

ARGENTINA. *Competencia de la Cámara Nacional Electoral*. Disponível em: <[https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/cne/competencia\\_cne.php](https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/cne/competencia_cne.php)>. Acesso em 29 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *Dirección Nacional Electoral – DINE*. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/elecciones2017/dine>>. Acesso em: 04 maio 2018.

AROCENA, José. Sistema electoral de Uruguay. In: SEMINÁRIO SOBRE AS REFORMAS ELEITORAIS NA AMÉRICA LATINA. [2016?], Buenos Aires. Disponível em: <<https://275rzy1ul4252pt1hv2dqyuf-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/06/SISTEMA-ELECTORAL-DEL-URUGUAY.doc>>. Acesso em: 01 maio 2018.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 15. ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros Ed., 2014.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Globo, 2008.

AZEVEDO, Alexandre Francisco de. *Governança eleitoral: uma comparação entre os modelos de justiça eleitoral no Brasil e na Argentina*. 2015. 114 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da PUC - Goiás, Goiânia, 2015.104 p. Disponível em: <<http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/bitstream/tede/2760/1/ALEXANDRE%20FRANCISCO%20DE%20AZEVEDO.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

BALEEIRO, Aliomar. *O Supremo Tribunal Federal, esse outro desconhecido*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2015.

BARBOSA, Paula Bezerra. Avanços na tecnologia desenvolvida pela Justiça Eleitoral no Brasil e seus efeitos na contemporaneidade. *Estudos Eleitorais*, v. 9, n. 3, p. 91-115, set./dez. 2014. Disponível em: <[http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/avancos\\_na\\_tecnologia\\_desenvolvida\\_pela\\_justica\\_eleitoral\\_no\\_brasil\\_e\\_seus\\_efeitos\\_na\\_contemporaneidade.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/avancos_na_tecnologia_desenvolvida_pela_justica_eleitoral_no_brasil_e_seus_efeitos_na_contemporaneidade.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2017.

BARREIROS NETO, Jaime. Histórico do processo eleitoral brasileiro e retrospectiva das eleições. *Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento - UFSC*, Florianópolis, 2012. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/historico-do-processo-eleitoral-brasileiro-e-retrospectiva-das-eleicoes>>. Acesso em: 15 set. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BASBAUM, Leôncio. *História sincera da República*. 4. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976. v. 2.

BAZAGA, Rochelle Gutierrez. As “Diretas Já”: uma análise sobre o impacto da campanha no processo de transição política brasileira. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, ANPUH, 27., 2013, Natal. *Anais...* – ANPUH. Natal: ANPUH, 2013. p. 1-11. Disponível em: <[http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364952315\\_ARQUIVO\\_ARTIGOANPUH\\_1\\_.pdf](http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364952315_ARQUIVO_ARTIGOANPUH_1_.pdf)>. Acesso em: 07 nov. 2017.

BERNARDO, Clarissa Campos; BAHIA, Cláudio José Amaral. Breve ensaio acerca da (in) fidelidade partidária. In: COSTA, Wagner, L. G; PETRONIO, Calmon (Orgs.). *Direito eleitoral: estudos em homenagem ao Desembargador Mathias Coltro*. 1. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014. v. 1.

BERNARDO, Raul. Repúdio ao voto distrital. *Política*, n. 6, p. 19-21, out./dez. 1977.

BETANZOS TORRES, Yasmín et al. (Comp.). *¿Qué es Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?* 2. ed. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Agência Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2014. Disponível em: <[http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/que\\_es\\_el\\_tepjf\\_2014.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/que_es_el_tepjf_2014.pdf)>. Acesso em: 26 abr. 2018.

BISPO, Isis Carolina Garcia; SILVA, Marcos. *A inquisição ibérica como instituição responsável pela cristalização do mito de pureza de sangue no corpo social da américa portuguesa*. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE ESTUDOS INQUISITORIAIS, Salvador, ago. 2011. Disponível em: <<http://www3.ufrb.edu.br/simposioinquisicao/wp-content/uploads/2012/01/%C3%8Dsis-Bispo.pdf>>.

BOMFIM, Manoel. *O Brasil Nação*. Rio de Janeiro: Record, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 17. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2010.

NO BRASIL, parlamentarismo vigorou durante o Império e após renúncia de Jânio Quadros. *Portal de Notícias do Senado*, 13 ago. 2010. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/eleicoes2010/historia/no-brasil-parlamentarismo-vigorou-durante-o-imperio-e-apos-renuncia-de-janio-quadros.aspx>>. Acesso em: 2 nov. 2017

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições no Brasil: uma história de 500 anos*. Pesquisa histórica e elaboração de textos: Ane Ferrari Ramos Cajado, Thiago Dornelles, Amanda Camylla Pereira. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/tse-eleicoes-no-brasil-uma-historia-de-500-anos-2014.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Títulos eleitorais: 1881-2008*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação, 2009. (Série apontamentos; n. 2). Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/titulos\\_eleitorais/Titulos\\_Eleitorais\\_1881\\_2008.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/titulos_eleitorais/Titulos_Eleitorais_1881_2008.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2017.

BUENO, Newton Paulo. A Revolução de 1930: uma sugestão de interpretação baseada na nova economia institucional. *Revista Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 435-455, abr./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v37n2/08.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

CAGGIANO, Monica Herman S. Coligações partidárias: verticalizar ou não-verticalizar. *Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento*. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/67671-89100-1-pb.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

CANCELAMENTO de registro do Partido Comunista Brasileiro. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/julgados-historicos/cancelamento-de-registro-do-partido-comunista-brasileiro>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

CÂNDIDO, Joel J. *Direito eleitoral brasileiro*. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Edipro, 2012.

CANOTILHO, J J Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVAJAL PÉREZ, Marvin. O Tribunal Constitucional da Costa Rica. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 91, p. 201-219, jan. 1996. ISSN 2318-8235. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67335>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo e clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003)>. Acesso em: 15 set. 2017.

CASTELLO Branco sancionava há 48 anos Código Eleitoral em plena ditadura. *Migalhas*, 15 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI182481,61044-Castello+Branco+sancionava+ha+48+anos+Codigo+Eleitoral+em+plena>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. “Ficha limpa” & questões constitucionais: “Direito Eleitoral do Inimigo” (retroagir?). *Estudos Eleitorais*, Brasília, TSE, v. 5, n. 1, p. 65-75, jan./abr. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/417>>.

\_\_\_\_\_; CERQUEIRA, Camila Medeiros de Albuquerque Pontes Luz de Pádua; INFANTE, Cristiane de O. Parisi. *Tratado de direito eleitoral: direito material eleitoral: parte I*. São Paulo: Premier Máxima, 2008. t. 1.

CLÁUSULA de barreira. *Senado Notícias*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/lausula-de-barreira>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

COELHO, Marcus Vinicius Furtado. *Direito eleitoral e processo eleitoral: direito penal eleitoral e direito político*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

COELHO, Margarete de Castro. Sobre o envolvimento de instituições judiciais em disputas políticas: o papel da Justiça Eleitoral brasileira. In: DIREITO eleitoral: debates Ibero-americanos. Memórias do V Congresso Ibero-americano de Direito Eleitoral e do IV Congresso de Ciência Política e Direito Eleitoral do Piauí. Compiladores: Ana Claudia Santano, Eneida Desiree Salgado. Curitiba: Ithala, 2014. p. 15-24.

COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CORONELISMO e Direito Eleitoral na Velha República. GT X – Direito e Desenvolvimento. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA DO CCSA. CIDADANIA EM TEMPOS DE TOLERÂNCIA, 21., UFRN, 2-6 maio 2016. Disponível em: <<https://seminario2016.ccsa.ufrn.br/assets//upload/papers/6f4dd68b9b76bd5293689a754b861c43.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2017.

COSTA, Rafael Antônio. O poder de polícia do Juiz Eleitoral. *Eleitoral Brasil*, 28 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.eleitoralbrasil.com.br/noticias/o-poder-de-policia-do-juiz-eleitoral>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*. Tradução de Frederico Ozanam Pessoa de Barros. São Paulo: Ed. das Américas, 2006.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. *Sobre a democracia*. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 2009.

DALLA VIA, Alberto Ricardo. *Organización de la Justicia Electoral Argentina y control judicial*. 09 dez. 2010. 17. Slides. Material apresentado no Seminario de Derechos Políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos - TEPJF (México). Disponível em: <[http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/dalla\\_organizacion.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/dalla_organizacion.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

\_\_\_\_\_. *O pequeno exército paulista*. São Paulo: Perspectiva, 1977.

DEFESA do Partido Comunista do Brasil. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotSites/registro\\_partidario/pcb/arquivos/defesa\\_partido.pdf](http://www.tse.jus.br/hotSites/registro_partidario/pcb/arquivos/defesa_partido.pdf)>. Acesso em: 23 nov. 2017.

DIAS, Rodrigo Francisco. Tancredo Neves e a redemocratização do Brasil. *Temporalidades: Revista Discente do Programa de Pós-Graduação em História da UFMG*, Belo Horizonte, v. 7, n. 3, set./dez. 2015. Disponível em: <<https://seer.ufmg.br/index.php/temporalidades/article/viewFile/3375/2563>>. Acesso em: 06 nov. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

EBERLE, Edward J. The method and role of comparative law. 8 *Washington University Global Studies Law Review*, Washington, n. 451, p. 455-469, 2009. Disponível em: <[https://openscholarship.wustl.edu/law\\_globalstudies/vol8/iss3/2/](https://openscholarship.wustl.edu/law_globalstudies/vol8/iss3/2/)>. Acesso em: 30 abr. 2018.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. TSE desrespeita a democracia representativa. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 28 mar. 2012. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2012-mar-28/aprovacao-contas-eleitorais-abuso-poder-regulamentar-tse>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARIAS, Adriana Silva de; IGNATZ, Mariana Schafer. *Partidos políticos e princípio da fidelidade partidária*. Disponível em: <[http://ufr.br/direito/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=156:partidos-politicos-e-principio-da-fidelidade-partidaria-autoras-adriana-silva-de-farias-mariana-schafer-ignatz-orientador-prof-msc-jose-edival-vale-braga](http://ufr.br/direito/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=156:partidos-politicos-e-principio-da-fidelidade-partidaria-autoras-adriana-silva-de-farias-mariana-schafer-ignatz-orientador-prof-msc-jose-edival-vale-braga)>. Acesso em: 20 fev. 2018.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo; Fundação do Desenvolvimento da Educação, 2015.

\_\_\_\_\_. *A revolução de 1930: historiografia e história*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

FENELON, Priscila Primo. *A democracia na Argentina e no Brasil: fatores econômicos e cultura política*. 2016. 89 f. Monografia (Bacharel em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS, Porto Alegre, 2016.

FERRARO, A. R. Educação, classe, gênero e voto no Brasil imperial: Lei Saraiva – 1881. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 50, p. 181-206, out./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n50/n50a12.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. 2. ed. rev. e atual. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2005.

FERREIRA, Pinto. *Código Eleitoral comentado*. 4. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1997.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIORI, José Luis. *O poder global: e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. A gênese regional da “revolução de 30”. *Revista Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 113-127, 1999. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/117213>>. Acesso em: 27 set. 2017.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. *Tenentismo* [Verbetes]. Fundação Getúlio Vargas-FGV CPDOC. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/TENENTISMO.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2017.

FUX, Luiz. Princípios do direito eleitoral. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (Coords.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. Prefácio Ministro Carlos Ayres Britto. São Paulo: Atlas, 2016.

GADELHA, Paulo. Do voto distrital. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 24, n. 94, p. 249-252, abr./jun. 1987. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181759/000431266.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

GALLARDO, Alfonso Myers. A reforma política no México: uma análise crítica dos avanços e retrocessos nas novas leis eleitorais do país. *Paraná Eleitoral*, v. 3, n. 2, p. 1-31 Disponível em: <[http://www.researchgate.net/profile/Alfonso\\_Myers-Gallardo/publication/273898415\\_A\\_reforma\\_politica\\_no\\_Mxico\\_uma\\_anlise\\_critica\\_dos\\_avanos\\_e\\_retrocessos\\_](http://www.researchgate.net/profile/Alfonso_Myers-Gallardo/publication/273898415_A_reforma_politica_no_Mxico_uma_anlise_critica_dos_avanos_e_retrocessos_)>. Acesso em: 29 abr. 2018.

GAMA NETO, Ricardo Borges. A legislação eleitoral de 1945 e suas consequências políticas. *Revista Textos e Debates*, Roraima, UFRR, 1995. Disponível em: <<https://revista.ufrr.br/textosedebates/article/viewFile/907/748>>. Acesso em: 20 out. 2017.

GHIGGI, Luciana. *Legislação eleitoral e sistema político-partidário de 1945 a 1964: continuidades e rupturas*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/116463/000964180.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 30 out. 2017.

GILMAR Mendes diz que STF errou em decisão sobre cláusula de barreira. *Câmara Notícias*, 21 mar. 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/526598-GILMAR-MENDES-DIZ-QUE-STF-ERROU-EM-DECISAO-SOBRE-CLAUSULA-DE-BARREIRA.html>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

GLOSSÁRIO eleitoral brasileiro [Capacidade eleitoral]. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Direito eleitoral*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GONZAGA NETO, Admar. Fidelidade partidária e sua nova versão segundo a minirreforma eleitoral. In: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de; FERREORA, Telson Luís Cavalcante (Coords.). *Direito eleitoral: aspectos processuais e materiais*. São Paulo: Migalhas, 2016.

GONZÁLES ROURA, Felipe. Sistema de justicia electoral en la Argentina. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE SISTEMAS DE JUSTICIA ELECTORAL: EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS, 1999, México. *Anais...* México: IFE; PNUD; UNAM; Ilj; IFES; IDEA Internacional; TEPJF, 2001. p. 251-274. Disponível em: <<http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/libros/sistemas.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

GORDILHO, Pedro. A justiça eleitoral e o processo de redemocratização (reminiscência de um advogado-juiz). Conferência pronunciada no I Congresso de Advogados do Estado da Bahia, a convite da Ordem dos Advogados do Brasil, em 28 de outubro de 1982. *Boletim Eleitoral*, Brasília, ano 32, n. 385, p. 57-63, ago. 1983.

GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes (a interpretação/aplicação do direito e os princípios)*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2014.

GROS ESPIELL, Héctor. La Corte Electoral del Uruguay. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Centro de Asesoría y Promoción Electoral – IDH – CAPEL, 1990.

A HISTÓRIA da luta pelo direito de voto das mulheres... Discurso pronunciado pelo Dep. Lincoln Portela (PSL-MG, na Sessão de 1 / 02). *Portal Brasil*, Seção Governo, 18 nov. 2009. Disponível em: <[www.camara.gov.br/sileg/integras/50093.doc](http://www.camara.gov.br/sileg/integras/50093.doc)>. Acesso em: 9 nov. 2017.

HOLANDA, S. B. de (Dir.). *Do Império à República*. 2. ed. São Paulo: Difel, 1977. (Coleção História geral da civilização brasileira; tomo II – O Brasil monárquico, v. 5).

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. *Reforma Constitucional 2014*. Disponível em: <<https://www.ine.mx/sobre-el-ine/reforma-constitucional-2014/>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *Servicio Profesional Electoral Nacional*. Disponível em: <[http://sitios.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu\\_Principal-Id-DESPEN\\_Que\\_es/](http://sitios.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu_Principal-Id-DESPEN_Que_es/)>. Acesso em: 26 abr. 2018.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. *V Foro de la Democracia Latinoamericana*: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponível em: <[http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu\\_Principal-id-V\\_Foro\\_Democracia/](http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu_Principal-id-V_Foro_Democracia/)>. Acesso em: 27 abr. 2018.

JEHÁ, Pedro Rubez. Aspectos jurídicos do financiamento eleitoral no Brasil. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (Coord.). *Direito Eleitoral em debate*: estudos em homenagem a Cláudio Lembo. São Paulo: Saraiva, 2013.

JOBIM, Nelson. Brasil, uma pincelada no sistema eleitoral. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (Coord.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros*: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. Prefácio Ministro Carlos Ayres Britto. São Paulo: Atlas, 2016.

JUSTIÇA eleitoral do Brasil, 80 anos – O voto feminino no Brasil. Brasília-DF, Tribunal Superior Eleitoral, [200-]. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tre-sp-o-voto-feminino-pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

KINZO, Maria D'Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em Perspectiva*, Revista da Fundação Seade, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3-12, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/wp-content/uploads/2014/07/v15n4.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2017.

LAURELL, Asa Cristina. A democracia no México: o primeiro será o último? *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 217-254, set. 1991. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451991000200012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 abr. 2018.

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

LEÃO, Michele. Lei Saraiva (1881): se o analfabetismo é um problema, exclui-se o problema. *Aedos*: Revista do Corpo Discente do Programa de Pós-Graduação em História da UFRGS, Rio Grande do Sul, v. 4, n. 11, p. 602-615, 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/aedos/article/view/30737/20890>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

LEMO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman S. Direitos políticos: o partido político, canal de comunicação entre governante e governados. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder (Coords.). *Tratado de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. 1.

LEVINE, Daniel H; MOLINA, José Enrique. Notas sobre la calidad de la democracia en América Latina: índice específico y evaluación comparada de los países. *Revista América Latina de Hoy da Universidade de Salamanca*, Salamanca, n. 45, p. 17-46, abr. 2007.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Breves considerações sobre a Reforma Política em discussão no Congresso Nacional. In: CAGGIANO, Monica Herman S. (Coord.). *Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. Colapso do populismo e regime militar no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 93, p. 229-245, 1998. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67404/70014>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Direito comunitário e soberania: algumas reflexões. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 92, p. 231-242, jan. 1997. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67362>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. A formação da doutrina dos direitos fundamentais. In: In: MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva; TAVARES, André Ramos. (Coords.). *Lições de direito constitucional: em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

\_\_\_\_\_. Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 100, p. 189-200, jan. 2005. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67670/70278>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

LIMA, Martonio Mont' Alverne Barreto; LIMA, Renal Saldanha de Paula. Resquícios do coronelismo no processo político-eleitoral do século XXI. *Revista Culturas Jurídicas*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 98-127, 2016. Disponível em: <<http://www.culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/article/download/183/102>>. Acesso em: 14 set. 2017.

LOPES, Fláucia do Prado Fonseca. *A justiça eleitoral no Brasil: evolução do sistema eleitoral, da colônia ao voto eletrônico*. Brasília: Universidade de Legislativo Brasileiro, 2008.

LOPES, Raimundo Hélio. O Poder Discricionário: o Governo Provisório nas páginas do jornal carioca Correio da Manhã (1930-1932). In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH, 29., 2017, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2017. Disponível em: <[http://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1488719551\\_ARQUIVO\\_texto\\_completoanpuh2017RaimundoHLopes.pdf](http://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1488719551_ARQUIVO_texto_completoanpuh2017RaimundoHLopes.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2017.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos; VIGLIAR, José Marcelo Menezes. *Código eleitoral interpretado: normas eleitorais complementares*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MALUF, Nagiba Maria Rizék. *Revolução de 32: o que foi: por que foi*. 2. ed. São Paulo: Global, 2009.

A MÁQUINA de votar no Código Eleitoral de 1932. Memorial da Justiça Eleitoral Gaúcha. Porto Alegre, Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: <[http://www.tre-rs.jus.br/arquivos/A\\_maquina\\_de\\_votar\\_no\\_Codigo\\_Eleitoral\\_de\\_1932\\_Programa\\_de\\_09092016.pdf](http://www.tre-rs.jus.br/arquivos/A_maquina_de_votar_no_Codigo_Eleitoral_de_1932_Programa_de_09092016.pdf)>. Acesso em: 7 out. 2017.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. A nova Legislação Eleitoral. [Seção de Debates]. In: PARTIDOS e sistemas eleitorais em tempos de reforma. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1995. p. 87-109. (Debates, n. 9). Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/61718394/ADENAUER-Deb-9-Partidos-e-Sistemas-Eleitorais-Em-Tempos-de-Reforma>>. Acesso em: 16 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Parlamentarismo e presidencialismo. In: COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado; AGRA, Walber de Moura (Coords.). *Direito eleitoral e democracia: desafios e perspectivas*. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2010.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1951.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

\_\_\_\_\_. Reforma eleitoral: perspectivas atuais. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (Coords.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. Prefácio Ministro Carlos Ayres Britto. São Paulo: Atlas, 2016.

\_\_\_\_\_; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva; TAVARES, André Ramos (Coords.). *Lições de direito constitucional: em homenagem ao jurista Celso Bastos*. São Paulo: Saraiva, 2005.

MENDONÇA, Daniel de. A vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral e a posição política dos semanários *Veja* e *Isto É*. *Alceu* (PUCRJ), Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 164-185, jan./jun. 2005. Disponível em: <[http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/alceu\\_n10\\_mendonca.pdf](http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/alceu_n10_mendonca.pdf)>. Acesso em: 06 nov.2017.

MENEGUELLO, Rachel. Nota preliminar para um estudo da Justiça Eleitoral. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Eleições 1986*. São Paulo: IDESP, 1989.

MEZAROBBA, Glenda. Entre reparações, meias verdades e impunidade: o difícil rompimento com o legado da ditadura no Brasil. *Revista internacional de Direitos Humanos-SUR*, São Paulo, v. 7, n. 13, p. 7-25, dez. 2010.

MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Max Limonad, 1953.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional: estrutura constitucional da democracia*. Portugal: Coimbra Ed., 2007. t. 7.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_. *Direito constitucional*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MOREIRA, Regina da Luz. *Revolução Constitucionalista de 1932*. Fundação Getúlio Vargas-FGV CPDOC. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/Revolucao1932>>. Acesso em: 06 dez. 2017.

MUSEU do Voto. *Igreja e Eleições no Império*. Brasília-DF: Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 2010. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/o-tse/cultura-e-historia/museu-do-voto/temas/igreja-e-eleicoes-no-imperio>>. Acesso em: 13 maio 2017.

NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. *Pluralismo político: subsídios para análise dos sistemas partidário e eleitoral brasileiros em face da Constituição Federal*. Curitiba: Juruá, 2006.

NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NICOLAU, Jairo. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, Maria; VANNUCHI, Paulo; KERSCHE, Fábio (Orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Justiça eleitoral: organização e competência*. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/18653-18654-1-PB.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

NOLETO, Mauro Almeida. Verticalização de coligações partidárias: jurisprudência e conjuntura. *Paraná Eleitoral*, n. 58, out. 2005. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-revista-parana-eleitoral-n058-2005-mauro-almeida-noleto>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

80 ANOS de história: TSE anula eleição geral realizada em MT. *Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso*, Imprensa, Notícias, 08 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.tre-mt.jus.br/imprensa/noticias-tre-mt/2012/Novembro/80-anos-de-historia-tse-anula-eleicao-geral-realizada-em-mt>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

80 ANOS do voto feminino. *Agência Câmara Notícias*, Brasília, 24 fev. 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/409785-80-ANOS-DO-VOTO-FEMININO.html>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

OLAVO, Luciano. *Sufrágio, voto, escrutínio, plebiscito e referendo*. Disponível em: <[http://www.lucianoolavo.com.br/sufragio\\_plebiscito\\_referendo.html](http://www.lucianoolavo.com.br/sufragio_plebiscito_referendo.html)>. Acesso em: 31 out. 2017.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria de Castro. *Estado Novo: ideologia e poder*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. *Controle das eleições: virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ORIÁ, Ricardo. Mulher e cidadania: a conquista do voto feminino no Brasil. *Cadernos ASLEGIS*, n. 38, set./nov. 2009.

OVÍDIO, Francisco. Aspectos do direito comparado. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 79, p. 161-180, jan. 1984. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67009>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

PAIM, Gustavo Bohrer. *Direito eleitoral e segurança jurídica*. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2016.

PEREIRA, Erick Wilson. *Direito eleitoral: interpretação e aplicação das normas constitucionais-eleitorais*. São Paulo: Saraiva, 2010.

PÉREZ DUHARTE, José Alfredo. Comparación de experiencias sobre administración de elecciones y resolución de conflictos: los casos de Argentina, Costa Rica, México y Uruguay. *Revista de Direito Eleitoral do Tribunal Supremo de Elecciones*, Costa Rica, n. 18, p. 232-263, 2014. Disponível em: <[http://www.tse.go.cr/revista/art/4/urruty\\_anexo.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/4/urruty_anexo.pdf)>. Acesso em: 01 maio 2018.

PERÍODO republicano teve início em 1889, com a proclamação da República pelo Marechal Deodoro. *Portal Brasil*, Seção Governo, 18 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/brasil-republica/>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

PIZZOLATTI, Rômulo. A competência da Justiça Eleitoral. *Resenha Eleitoral: nova série*. Florianópolis, . 5, n. 1, jan./jun. 1998. Disponível em: <[http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/a-competencia-da-justica-eleitoral/index047b.html?no\\_cache=1&cHash=4f198f1dc5d67fe5cab1c93e6efedd46](http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/a-competencia-da-justica-eleitoral/index047b.html?no_cache=1&cHash=4f198f1dc5d67fe5cab1c93e6efedd46)>. Acesso em: 24 nov. 2017.

PLENÁRIO do STF considera “cláusula de barreira” inconstitucional. *Notícias STF*, 07 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=68591>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

PORTO, Walter Costa. *A mentirosa urna*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

PORTUGAL. Ordenações Filipinas. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequence=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequence=5)>.

PRADO JUNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil: colônia e império*. São Paulo: Brasiliense, 1933.

PRIMEIRO Código Eleitoral do Brasil completa 81 anos. *Tribunal Superior Eleitoral*, Imprensa, Notícias, Brasília, 22 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Fevereiro/primeiro-codigo-eleitoral-do-brasil-completa-81-anos>>. Acesso em: 6 out. 2017.

O PROCESSO eleitoral - O Senado e a primeira República. *Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo*, 15 jul. 2002. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=292066>>. Acesso em: 16 set. 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Desafios para a democracia são tema de debate durante Reunião de Autoridades Eleitorais do Mercosul*. Brasil, set. 2017. Centro de Notícias. Disponível: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2017/09/20/de-safios-para-a-democracia-s-o-tema-de-debate-durante-reuni-o-de-autoridades-eleitorais-do-mercosul.html>>.

QUEIROZ, Luiz Viana. Lei da ficha limpa e respeito à coisa julgada. In: ROLLEMBERG, Gabriela; DIAS, Joelson; KUFA, Karina (Orgs.). *Aspectos polêmicos e atuais no direito eleitoral*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. 5. ed. Niterói-RJ: Impetus, 2015.

RAMOS, Elival da Silva. *Controle de constitucionalidade no Brasil: perspectivas da evolução*. São Paulo: Saraiva, 2010.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Manoel, 2013.

REIS, Márlon Jacinto. O princípio constitucional da proteção e a definição legal das inelegibilidades. In: REIS, Márlon Jacinto; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de; CASTRO, Edson de Resende (Coord.). *Ficha Limpa: Lei Complementar nº 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular*. Bauru: Edipro, 2010.

RIBEIRAL, Tatiana Braz. Justiça eleitoral e direitos políticos no Brasil e no México. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, v. 15, p. 261-275, set. 2014. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/13783-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2017.

RIBEIRO, Fávila. *Constituinte e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 1986.

\_\_\_\_\_. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

\_\_\_\_\_. *Pressupostos constitucionais do direito eleitoral: no caminho da sociedade participativa*. Porto Alegre: Fabris Editor, 1990.

RICCI, Paolo; SILVA, Glauco Peres da. O Código Eleitoral de 1932 e a invenção da proporcional. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/codigo-eleitoral-1932-e-invencao-proporcional-965.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2017.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Justiça Eleitoral e representação democrática. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coords.). *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

RODRIGUES, Manoel Ferreira. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. 2. ed. rev. e alt. Brasília-DF: TSE/SDI, 2005.

RODRIGUES, Marcelo Abelha; JORGE, Flávio Cheim. *Manual de direito eleitoral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ROMANELLI, Otaiza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. 27. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002.

ROSAS, Suzana Cavani. A dança dos círculos. In: NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das; FERREIRA, Tânia Maria Tavares Bessone da Cruz (Coords.). *Dimensões políticas do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2017.

RUI Barbosa. *Discurso de 10 de julho de 1879*. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 1985. (Perfis parlamentares; v. 28).

SADEK, Maria Tereza. *A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. São Paulo: Konrad Adenauer, 1995.

SAIBA mais sobre o Brasil Império. *Portal Brasil*, Seção Governo e Política, 6 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/imperio/>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

SALES, Campos. *Da propaganda à Presidência*. São Paulo: Typ. "A Editora", 1908.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SAMPAIO JÚNIOR, José Herval. *Organização da Justiça Eleitoral brasileira: os Tribunais*. Disponível em: <<https://joseherval.jusbrasil.com.br/artigos/162575153/organizacao-da-justica-eleitoral-brasileira-os-tribunais>>. Acesso em: 25 nov. 2017

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.



SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional*. Tradução Sérgio Bath. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1996.

SCATIMBURGO, João de. *O Poder Moderador*. São Paulo: Livr. Pioneira, 1980.

SENADO aprova cláusula de barreira a partir de 2018 e fim de coligação para 2020. *Senado Notícias*, 03 out. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/03/aprovado-fim-das-coligacoes-em-eleicoes-proporcionais-a-partir-de-2020>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

SHIRADO, Nayana. A reeleição para um mandato subsequente no poder executivo municipal interpretada pelo Tribunal Superior Eleitoral: o adeus à candidatura-intinerante. *Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas*, Manaus, n. 9, p. 55-89, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/809>>. Acesso: em 02 mar. 2018.

SIERRA, Gerónimo de. Democracia e modernização na transição uruguaia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 16, p. 103-121, mar. 1989. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n16/a05n16.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2018.

SILVA, Cecília de Almeida et al. *Diálogos institucionais e ativismo*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

SILVA, Henrique Neves da. Regulamentação eleitoral pelo Tribunal Superior Eleitoral. In: NORONHA, João Otávio de; KIM, Richard Pae (Coord.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. Prefácio Ministro Carlos Ayres Britto. São Paulo: Atlas, 2016.

SILVA, José Afonso da. *O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional*. São Paulo: Malheiros Ed., 2011.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional positivo*. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Ed., 2015.

SILVA, Lyana Maria Martins da. *Reforma gorada: a Lei do Terço e a representação das minorias nas eleições de 1876 em Pernambuco*. 2014. Dissertação (Mestrado em História) - Programa de Pós-Graduação em História, da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/11661/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Lyana%20Maria%20Martins%20da%20Silva.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

SILVA, Thiago; SILVA, Estevão. Eleições no Brasil antes da democracia: o Código Eleitoral de 1932 e os pleitos de 1933 e 1934. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 75-106, dez. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782015000400075](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782015000400075)>. Acesso em: 05 out. 2017.

SILVEIRA, José Néri da. *Aspectos do processo eleitoral*. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 1998.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. Jurisdição e administração: duas funções da Justiça Eleitoral. *Revista Jurídica da UniFil*, Londrina, ano 3, n. 3, p. 114-121, 2005. Disponível em: <[http://web.unifil.br/docs/juridica/03/Revista%20Juridica\\_03-12.pdf](http://web.unifil.br/docs/juridica/03/Revista%20Juridica_03-12.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2017.

SODRÉ, Nelson Werneck. *História militar do Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SOUSA, José Virgílio Dias de. *Aspectos gerais sobre a história do voto no Brasil*. Ugopec, Goiânia, 2010. Disponível em: <[http://www.ugopoci.com.br/UserFiles/File/art\\_voto.pdf](http://www.ugopoci.com.br/UserFiles/File/art_voto.pdf)>. Acesso em: 05 nov. 2017.

SOUZA, Alexandre de Oliveira Bazilio de. Reformas eleitorais no final do Império: a reinvenção do cidadão brasileiro (1871-1889). In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, ANPUH, 26., 2011, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2011. Disponível em: <[http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1312377523\\_ARQUIVO\\_AlexandreOBaziliodeSouza.pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1312377523_ARQUIVO_AlexandreOBaziliodeSouza.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2017.

SOUZA, Felipe Azevedo e. A Lei Saraiva e o dever da cidadania. *Documentação e Memória*, TJPE, Recife, PE, v. 2, n.3, 73-93, jan./dez. 2010. Disponível em: <[http://www.tjpe.jus.br/judiciario/didoc/Memorial/revista/revista032010/4\\_Felipe\\_Azevedo\\_e\\_Souza\\_A\\_Lei\\_Saraiva\\_e\\_o\\_Devir\\_da\\_Cidadania.pdf](http://www.tjpe.jus.br/judiciario/didoc/Memorial/revista/revista032010/4_Felipe_Azevedo_e_Souza_A_Lei_Saraiva_e_o_Devir_da_Cidadania.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2017.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e decisão jurídica*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

\_\_\_\_\_. *Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teoria discursivas: da possibilidade à necessidade de respostas corretas em direito*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.

TAVARES, Fernando Horta. Voto. In: DIMOULIS, Dimitri (Coord.). *Dicionário brasileiro de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. O parlamentarismo no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 28-29, p. 187-210, 1986. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/984>>. Acesso em: 15 out. 2017.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América*. 2. ed. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1987.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Memorando de Entendimento entre o TSE da República Federativa do Brasil e o Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário da Federação do México para Cooperação Acadêmica e Científica em Matéria Eleitoral*. Disponível: <<http://english.tse.jus.br/arquivos/mexico-memo-entendimento-versao-portugues>>. Acesso em: 01 maio 2018.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (REPÚBLICA DE COSTA RICA). *¿Qué es el TSE? - El Tribunal Supremo de Elecciones: una institución con múltiples funciones*. Disponível em: <[http://www.tse.go.cr/el\\_tse.htm](http://www.tse.go.cr/el_tse.htm)>. Acesso em 27 abr. 2018.

URRUTY NAVATTA, Carlos Alberto. El Régimen Electoral Uruguayo. *Revista de Direito Eleitoral do Tribunal Supremo de Elecciones*, Costa Rica, n. 4, p. 1-13, 2007. Disponível em: <[http://www.tse.go.cr/revista/art/4/urruty\\_anexo.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/4/urruty_anexo.pdf)>. Acesso em: 01 maio 2018.

VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Aspectos históricos da Justiça Eleitoral brasileira. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, v. 15, p. 11-25, set. 2014. <<http://www.kas.de/wf/doc/13769-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Pré-história e história da Justiça Eleitoral. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, ANPUH, 26., 2011, São Paulo. *Anais...* São Paulo, 2011. Disponível em: <[http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1297170363\\_ARQUIVO\\_prehistoriaehistoraje.pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1297170363_ARQUIVO_prehistoriaehistoraje.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2017.

VALLE, Álvaro. *As novas estruturas políticas brasileiras*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1977.

VALVERDE CAMIÑA, Vanessa. Definindo modelos de administração electoral: el caso argentino a examen. *Revista de Direito Eleitoral do Tribunal Supremo de Elecciones*, Costa Rica, n. 11, p. 1-38, 2011. Disponível em: <[http://www.tse.go.cr/revista/art/11/valverde\\_camina.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/11/valverde_camina.pdf)>. Acesso em: 01 maio 2018.

VARGAS, Jonas Moreira. A utilização de novas fontes documentais para o estudo das eleições e das facções políticas no Brasil Imperial. In: MOSTRA DE PESQUISA DO ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (4.: 2006: Porto Alegre/RS). *Anais: produzindo história a partir das fontes primárias*. Org. Marcia Medeiros da Rocha. Porto Alegre: CORAG, 2006.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Elementos de direito eleitoral*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

VIANA, Francisco José de Oliveira. *Instituições políticas brasileira*. Brasília-DF: Senado Federal, 1999.

VIVIANI, Fabrícia Carla. *Tenentismo e modernização brasileira*. Disponível em: <<http://www.geocities.ws/politicausp/teoriapol/Modernidade/Viviani.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

## Legislação

BRASIL. Carta de Lei de 25 de março de 1824. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequenc e=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequenc e=5)>.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto 6.097, de 12 de janeiro de 1876. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequenc e=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequenc e=5)>.

BRASIL. Decreto de 26 de março de 1824. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequenc e=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequenc e=5)>.

\_\_\_\_\_. Decreto de 29 de julho de 1828. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequenc e=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequenc e=5)>.

\_\_\_\_\_. Decreto de 7 de março de 1821. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequenc e=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequenc e=5)>.

\_\_\_\_\_. Decreto de 9 de agosto de 1827. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequenc e=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequenc e=5)>.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 1.082, de 18 de agosto de 1860. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequenc e=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequenc e=5)>.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 157, de 4 de maio de 1842. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequenc e=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequenc e=5)>.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 2.675, de 20 de outubro de 1875. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequenc e=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequenc e=5)>.

BRASIL. Decreto n. 3.029, de 9 de janeiro de 1881. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1. Disponível em:

<[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequenc e=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequenc e=5)>.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 7586, de 28 de maio de 1945. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 2. Disponível em:

<[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V2.pdf?sequenc e=6](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V2.pdf?sequenc e=6)>.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 8.308, de 17 de novembro de 1881; Decreto n. 3.122, de 7 de outubro de 1882. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequenc e=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequenc e=5)>.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 842, de 19 de setembro de 1855. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1. Disponível em:

<[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequenc e=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequenc e=5)>.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 4, de 2 de setembro de 1961. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 2. Disponível em:

<[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V2.pdf?sequenc e=6](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V2.pdf?sequenc e=6)>.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 6, de 23 de janeiro de 1963. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 2. Disponível em:

<[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V2.pdf?sequenc e=6](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V2.pdf?sequenc e=6)>.

BRASIL. Lei de 1º de outubro de 1828. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequenc e=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequenc e=5)>.

\_\_\_\_\_. Lei n. 1.164, de 24 de julho de 1950. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 2. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V2.pdf?sequenc e=6](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V2.pdf?sequenc e=6)>.

\_\_\_\_\_. Lei n. 2.550, de 25 de julho de 1955. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 2. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V2.pdf?sequenc e=6](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V2.pdf?sequenc e=6)>.

\_\_\_\_\_. Lei n. 2.982, de 30 de novembro de 1956. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 2. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V2.pdf?sequenc e=6](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V2.pdf?sequenc e=6)>.

\_\_\_\_\_. Lei n. 387, de 19 de agosto de 1846. In: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Orgs.). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília-DF: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. 1. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB\\_V1.pdf?sequenc e=5](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/224494/LEB_V1.pdf?sequenc e=5)>.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. *Código eleitoral comentado e legislação complementar*. Rio de Janeiro: EJE/SAD/CADOC, 2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Código eleitoral anotado e legislação complementar*. 12. ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação, 2016. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/codigo\\_eleitoral/codigo-eleitoral-anotado-e-legislacao-complementar-12-edicao-atualizado.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/codigo_eleitoral/codigo-eleitoral-anotado-e-legislacao-complementar-12-edicao-atualizado.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. *Código Eleitoral*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/codigo-eleitoral>>. Acesso em: 7 out. 2017.

CABRAL, João C. da Rocha. *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*. 1932. (Decreto n. 21.076, de fevereiro de 1932). Edição especial. Organizada a partir da obra fac-similar editada pelo TSE. Brasília-DF: Tribunal Superior Eleitoral, Subsecretaria de Documentação e Informação, 2004. Disponível em: [http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/codigo\\_eleitoral\\_1932.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/codigo_eleitoral_1932.pdf). Acesso em: 7 out. 2017.

## Jurisprudência

BOLETIM Eleitoral, Brasília, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 10, n. 120, jul. 1961. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2177>. Acesso em: 06 jan. 2018.

\_\_\_\_\_, Brasília, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 34, n. 402, jan. 1985. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1402>. Acesso em: 23 fev. 2018.

\_\_\_\_\_, Rio de Janeiro, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 1, n. 2, 27 jul. 1932. Disponível em: [http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/851/1932\\_boletim\\_eleitoral\\_a1\\_n2?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/851/1932_boletim_eleitoral_a1_n2?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 06 dez. 2017.

\_\_\_\_\_, Rio de Janeiro, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 1, n. 5, ago. 1932. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/854>. Acesso em: 05 jan. 2018.

\_\_\_\_\_, Rio de Janeiro, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 1, n. 4, ago. 1932. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/853>. Acesso em: 05 jan. 2018.

\_\_\_\_\_, Rio de Janeiro, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 1, n. 6, 10 ago. 1932. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/850>. Acesso em: 03 jan. 2018.

\_\_\_\_\_, Rio de Janeiro, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 2, n. 13, 24 jan. 1933.

\_\_\_\_\_, Rio de Janeiro, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 3, n. 2, 6 jan. 1934.



BOLETIM Eleitoral, Rio de Janeiro, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 1, n. 1, ago. 1951. 24 p. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2010>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

\_\_\_\_\_, Rio de Janeiro, Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, ano 1, n. 9, abr. 1952. 44 p. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1782>>. Acesso em: 06 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.685-8*. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados Do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relatora: Ministra Ellen Gracie, Brasília-DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI3685%20Eros%20Grau.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5081*. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 27 de maio de 2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4513055>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Agravo Regimental no Recurso Ordinário n. 499541*. Agravante: Leonídio Henrique Correa Bouças. Agravado: Ministério Público Eleitoral. Relator: Ministro Aldir Passarinho Junior. Brasília, 26 de outubro de 2010. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.superior.eleitoral;plenario:acordao;agr.ro:2010-10-26;ro-499541>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (STF). *A Constituição e o Supremo*. RMS 23.123. Recorrente: Francisco de Assis Almeida e Silva. Recorrido: Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Ministro Nelson Jobim. Brasília-DF, 12 março de 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=1209>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). *Principais julgados do TSE: meio século de jurisprudência*. Edição organizada pela Assessoria Especial da Presidência do TSE. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação, 2001. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/principaisJulgados/PrincipaisJulgados\\_tomol.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/principaisJulgados/PrincipaisJulgados_tomol.pdf)>.