

# A estrutura da Justiça Eleitoral Brasileira<sup>1</sup>

LUCAS CADAH

■ A Justiça Eleitoral é uma das principais instituições do sistema político brasileiro e seu modelo de atuação é único no mundo. Ela nasceu em um contexto histórico de mudanças políticas dramáticas que tiveram impacto decisivo em seu arranjo institucional. É consenso entre os estudiosos que sua estrutura pouco mudou desde a sua fundação em 1932 – é a partir dessa estabilidade institucional que começa nosso argumento. Defendemos nesse texto que para entender o funcionamento e a estrutura da Justiça Eleitoral no Brasil é necessário revisitar sua instalação em 1932. A atuação da Justiça Eleitoral nas eleições de 1933 nos revela que já naquele pleito era estabelecida a estrutura institucional que persiste nos dias atuais.

## I. DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES ELEITORAIS

■ Nos clássicos da teoria democrática, como J. Schumpeter e Robert Dahl, a competição eleitoral tem grande importância para o regime democrático. Em sua conhecida definição, Schumpeter (1942) conceitua democracia como um método político; esse método é um arranjo institucional para a tomada de decisões políticas nas quais indivíduos adquirem poder por meio de uma disputa competitiva pelo voto das pessoas. Schumpeter deixa claro o papel das eleições para a democracia: a competição pela liderança, que define a democracia, é a livre disputa pelos votos, e o método eleitoral é praticamente o único mecanismo à disposição das sociedades contemporâneas, de qualquer tamanho. Logo, as

1 Esse texto é parte de minha dissertação de mestrado desenvolvida no Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da USP, sob orientação da Profª. Drª. Maria Hermínia Tavares de Almeida. Agradeço aos apontamentos e comentários dos Professores Fernando Limongi e Jairo Nicolau – que participaram da banca examinadora.

eleições competitivas assumem papel central na teoria de Schumpeter, pois seriam a forma pela qual o método democrático se institui e estabelece as regras do jogo democrático (Schumpeter, 1942).

Para Dahl (1971), as características chave da democracia são a responsividade do governo às preferências dos cidadãos, e a igualdade política. Elas ocorrem quando existe igual oportunidade de formular preferências, de expressar essas preferências e de influir na conduta dos governos. A concepção “dahlsiana” de democracia é resumida em seu diagrama composto de dois eixos: contestação pública e participação, em que o componente eleitoral possui máxima importância, como no direito ao voto, eleições limpas e justas, entre outros (Dahl, 1971). De outra parte, discutindo as condições de surgimento de regimes democráticos, Dahl afirma que para que exista democracia é preciso que, para os governantes, os custos da repressão sejam maiores do que os custos da tolerância à oposição.

Guillermo O'Donnell (2001) retoma Dahl, ao afirmar que, em um regime democrático, as eleições devem ser competitivas, livres, igualitárias, decisivas, inclusivas e, aqueles que votam terem o direito de se eleger. Outro ponto importante que ele destaca é a questão da institucionalização das eleições, ou seja, a existência de regras que garantam a regularidade de eleições limpas. Quanto mais eleições ocorrem, maior a probabilidade de que os atores incorporem a continuidade do processo eleitoral a seus cálculos estratégicos. As eleições não devem ser apenas limpas, mas precisam estar institucionalizadas (O'Donnell, 2001).

Na mesma linha, para Przeworski (1994) democracia é um sistema no qual partidos perdem eleições; na democracia há partidos, isto é, divergências de interesses, valores e opiniões; há competição organizada segundo regras estabelecidas e, periodicamente, alguns são perdedores e outros, vencedores. Outra importante característica que o autor identifica no regime democrático é a incerteza quanto aos resultados da competição: os atores não sabem o que pode acontecer, sabem o que é possível, mas não o que acontecerá. Em outras palavras: “os atores sabem o que é possível, pois os prováveis resultados estão previstos pela estrutura institucional” (p. 23). Essa incerteza organizada, segundo Przeworski, é o que leva os atores a participarem do jogo democrático, afinal de contas, se o resultado fosse predeterminado eles não entrariam na competição eleitoral (Przeworski, 1994).

Assim, é essencial a presença de instituições que garantam o funcionamento das eleições de forma livre, limpa e competitiva. Caberia a essas instituições o papel de garantidoras de quatro das premissas que Dahl enumera como características

das Poliarquias: 1) Elegibilidade para cargos políticos; 2) Eleições livres e idôneas; 3) Direito de voto; 4) Direito de líderes políticos disputarem apoio. Isso quer dizer, instituições eleitorais são responsáveis pela garantia de que haja eleitos, que as eleições sejam livres e justas, que todos possam votar e que possam se candidatar a um cargo (Dahl, 1971). Nesse sentido, eleições são livres quando as pessoas podem exercer sua escolha com independência e são justas, quando os resultados não são determinados pelas regras que organizam a competição (Przeworski & Gandhi, 2009).

Eleições devem seguir regras e procedimentos: sobre quem pode votar, como o voto se dará, e outros; sendo que as regras afetam os resultados. Até mesmo o horário, a cor da urna, os locais de votação ou o dia da eleição podem ter efeitos sobre o resultado (Przeworski & Gandhi, 2009). Segundo esses mesmos autores, em regimes não competitivos, os governantes dispõem de instrumentos para manipular as regras por meio de fraudes, decidindo a extensão dessa interferência, conforme as consequências de suas atitudes para o jogo político. Da mesma forma, os governantes conseguem estender a fraude de acordo com sua capacidade repressiva, havendo uma relação importante entre esses dois fatores (fraude e repressão). Os autores diferenciam manipulação de fraude: enquanto a manipulação incide sobre criação de regras, a fraude é a quebra das regras.

O conceito de instituições eleitorais possui certa variedade na ciência política e, algumas vezes, denomina um conjunto de instituições responsáveis pela competição eleitoral. A designação pode abranger desde o Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo o sistema eleitoral. Nesse texto, iremos deixar de lado uma concepção mais ampla, para nos concentrarmos nos organismos e instituições responsáveis pela definição de regras eleitorais, organização e fiscalização das eleições e julgamento de contenciosos eleitorais. Parte da literatura tem chamado a atenção para os organismos que estão inseridos em um ambiente institucional, designado de governança eleitoral. Pretendemos esclarecer abaixo essas denominações e dialogar com a literatura sobre o tema, definindo melhor o papel dessas instituições na competição eleitoral.

## 2. GOVERNANÇA ELEITORAL

■ Segundo Fabrice Lehoucq, a abordagem clássica das constituições do século XVIII e XIX deixava a cargo do Executivo a responsabilidade pela organização das eleições e cabia ao Legislativo sua certificação; essa vigilância mútua deveria gerar resultados confiáveis. Porém, isso não funcionou bem, porque não considerou

o fato de os mesmos partidos controlarem os dois poderes e reterem o poder do Estado (Lehoucq, 2002). Com as transições políticas, nos anos 1980-1990, surgiu a questão das diferentes formas de condução do processo eleitoral e o modo como certas tecncalidades podem influenciar na polarização política (Pastor, 1999). Uma literatura recente tem dado grande atenção ao tema da governança eleitoral, “entendida como um conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral.” (Marchetti, 2008, p. 866).

Em transições de regimes políticos como garantir a incerteza quanto aos resultados eleitorais representa um problema central da nova ordem democrática, principalmente, se as instituições responsáveis pela governança eleitoral não funcionarem. A extensão da manipulação e da fraude vai depender da maneira pela qual as eleições são conduzidas; e instituições eleitorais independentes parecem garantir maior eficiência e credibilidade (Przeworski & Gandhi, 2009).

Pode-se dizer que o ato de votar é um dos elementos mais fundamentais das democracias, porém, para que eleições sejam competitivas, muitos outros atributos são necessários. Para Mozaffar e Schedler (2002), antes de o voto ser depositado na urna, uma série de eventos relacionados à competição eleitoral devem ser definidos por regras e ordenamentos. Governança eleitoral é uma ampla gama de atividades que envolvem a criação, aplicação e o julgamento das regras eleitorais, compreendendo toda a “armação” institucional em que o voto ocorre. A criação de regras (*rule making*) envolve o desenho de regras básicas do jogo eleitoral; já sua aplicação (*rule application*) é a implementação dessas normas que organizam a competição; por fim, temos a administração dos contenciosos eleitorais (*rule adjudication*). Cada etapa desse processo envolve uma série de medidas que podem ser resumidas no quadro 1.

As três fases de governança estão sujeitas a erros que podem ser resumidos nos desafios expostos pelos autores. O primeiro é a eficiência administrativa, o nível mais suscetível a problemas, que envolve tanto a complexidade de tarefas, quanto o grande número de pessoas. Em geral, eleições envolvem a mobilização da população que precisa ser organizada em termos logísticos, e em um horizonte temporal curto. “Governança eleitoral na forma da aplicação das regras consiste em inúmeras atividades técnicas cuja eficiente organização e execução determina a credibilidade das eleições” (p. 9). O segundo desafio é o da neutralidade política, principalmente na transição de regimes autoritários, em que incumbentes usam a manipulação e a fraude na administração das eleições, objetivando resultados que os favoreçam.

QUADRO I. Os Três Níveis de Governança Eleitoral

Níveis	Elementos
<i>1. Rule Making</i>	
A escolha e definição de regras básicas para o jogo eleitoral	
a) Regras da Competição eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fórmulas eleitorais</li> <li>– Magnitude do distrito</li> <li>– Tamanho das assembleias</li> <li>– Calendário eleitoral</li> <li>– Direito de voto</li> </ul>
b) Regras da Governança Eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Registro do eleitor</li> <li>– Registro de candidatos e partidos</li> <li>– Financiamento e regulação de campanha</li> <li>– Observação das eleições</li> <li>– Desenho da cédula</li> <li>– Locais de votação</li> <li>– Votação, contagem e tabulação</li> <li>– Gestão dos órgãos eleitorais</li> <li>– Autoridade na disputa de litígios</li> </ul>
<i>2. Rule Application</i>	
Organização do Jogo Eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Registro de eleitores, candidatos e partidos</li> <li>– Registro de observadores eleitorais</li> <li>– Campanhas educativas pelo voto</li> <li>– Organização eleitoral</li> <li>– Votação, contagem e divulgação</li> </ul>
<i>3. Rule Adjudication</i>	
Certificação dos resultados das eleições e resolução de disputas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Admissão de contestações</li> <li>– Solução de controvérsias</li> <li>– Publicação e implementação das decisões</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Mozaffar e Schedler, 2002.

Mesmo em democracias consolidadas que desenvolveram burocracias apolíticas, a presunção de que os organismos eleitorais sejam neutros pode ser questionada, situação que pode ser agravada dependendo do desenho institucional adotado – sem separação entre as autoridades pública e partidária. Por fim, temos o terceiro desafio que é a *accountability*, dividida em três dimensões: informação, justificação e execução. Todas elas pretendem maximizar a transparência do processo eleitoral. O suposto é de que a transparência resulta em mais prevenção, detecção e correção dos desvios, desencorajando os abusos que, porventura, possam ser cometidos pelas autoridades.

É importante ressaltar que uma variedade de instituições são responsáveis por cada etapa da governança eleitoral; órgãos também são criados, especificadamente para esses fins – são chamados de Organismo Eleitoral (OE) ou *Electoral Management Board* (EMB). Apesar de terem sido negligenciadas por boa parte da literatura comparada, as instituições eleitorais assumem um papel importante,

não só nas transições democráticas, como também na rotina eleitoral, garantindo o complexo processo de realização de eleições livres e limpas. A suposição de que essas instituições devam ser neutras não encontra eco na história do voto nos mais diversos regimes políticos: manipulações, fraudes e erros são constantes e estão diretamente relacionados aos diferentes modelos de governança eleitoral dos países (Lehouc, 2002).

### 3. O CÓDIGO ELEITORAL DE 1932 E A INSTALAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL<sup>2</sup>

■ A grande inovação do Código de 1932, ao criar a Justiça Eleitoral, do ponto de vista do desenho institucional, foi dar a ela um papel fundamental para resolver as disputas, tornando-a um árbitro eleitoral. Esse foi o principal ganho em comparação com o que vinha ocorrendo, concomitantemente com a redução do papel do Legislativo.

O Código Eleitoral de 1932 foi elaborado em vista da necessidade de realização das eleições para a Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Era imperativo que fossem encontradas soluções para a nova configuração da governança eleitoral, desenhada no código, considerando o jogo de interesses dos atores políticos. Vale lembrar que o pacote de medidas ia além da criação da Justiça Eleitoral e incluía, principalmente: o sufrágio estendido para todos os adultos (maiores de 21 anos) alfabetizados e o sistema eleitoral misto (proporcional e majoritário).

Em 24 de Fevereiro de 1932, o Governo Provisório promulgou o decreto número 21.076 que regulamentava a realização de eleições no Brasil, através de um Código Eleitoral. A instituição responsável pela organização, realização e diplomação nas eleições seria um novo ramo do poder Judiciário. Seguindo as normas do decreto, no dia 20 de maio de 1932, foi instalado o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral. O Código de 1932 continha instruções sobre a realização das eleições para a ANC, mas o cronograma era curto, e a tarefa de controlar todo o processo eleitoral era um grande desafio para uma instituição nova na política brasileira; sem contar que o contingente de eleitores havia aumentado sensivelmente, complicando ainda mais a empreitada.

As primeiras medidas do TSE foram no sentido de organização interna da própria instituição, a começar pelos Tribunais e Procuradorias Regionais. Vale

<sup>2</sup> Esta seção usa como fonte primária a série de Boletins Eleitorais que o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral publicou de 1932 até 1937.

ressaltar que, desde seus primórdios, a Justiça Eleitoral foi também uma elaboradora de normas e regulamentações que incidiam diretamente na competição política (regimentos dos tribunais, cartórios, procedimentos de votação, entre outros). Parte disso se deve à omissão das Leis Eleitorais e, ainda, à concentração de atribuições em uma única instituição.

Voltando aos TREs, era indispensável sua instalação para que fosse dada continuidade aos Planos Eleitorais que vigoravam, ou seja, o cronograma e instruções para a realização das eleições. Cabia aos Tribunais Regionais a divisão do território em zonas eleitorais, consequentemente a designação de varas eleitorais e de toda a burocracia responsável pela qualificação e alistamento dos eleitores. No plano local, era necessária a designação dos juízes eleitorais. Ao contrário do período anterior, a criação da Justiça Eleitoral no Brasil inaugurou um modelo de governança eleitoral extremamente centralizado e de organização vertical, que persistiu, posteriormente, independente do arranjo federativo vigente. A Justiça Eleitoral nasceu como uma instituição Federal.

O viés centralizador da governança eleitoral brasileira deve ser ressaltado como um dos mais importantes legados do Código de 1932. A agenda do Governo Provisório era centralizadora, como observa a historiografia, e toda a discussão do período girava em torno do modelo federativo a ser adotado. O impacto dessa característica, nos sucessivos pleitos, tornou o modelo brasileiro *sui generis* em perspectiva comparada já naquela época, ao concentrar em uma única instituição todas as dimensões da governança eleitoral.

Todas as ações e medidas tomadas pelos Tribunais Regionais, obrigatoriamente, tinham de ser submetidas ao crivo do Tribunal Superior. Os planos eleitorais deveriam ser aprovados diretamente pelo TSE que tomaria conhecimento de todos os recursos interpostos, incluindo as motivações que levaram o referido TRE a negar ou deferir a ação.

Apesar de parecerem triviais, essas medidas de cunho administrativo interno ocuparam grande parte da agenda inicial da Justiça Eleitoral. Havia uma série de decisões a serem tomadas, desde a remuneração e férias dos juízes, até os meandros do funcionamento dos cartórios eleitorais. Podemos destacar, dentre todas as discussões organizacionais, o regimento interno do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral e dos Tribunais Regionais. A regulamentação passava por aspectos mais gerais, indo até detalhes de como deveria ser feita a requisição para o alistamento, com a padronização de todos os procedimentos.

Somam-se a esses problemas as questões relacionadas ao cronograma das eleições, uma vez que a data da votação havia sido fixada em 3 de maio de 1933.

Dúvidas foram encaminhadas ao TSE sobre os prazos para qualificação e alistamento dos eleitores, o que levou o governo provisório a lançar mão de um decreto para a abertura do alistamento.

O alistamento eleitoral foi, durante parte da história brasileira, um dos instrumentos mais importantes para o controle das eleições. Na Primeira República, o contingente de eleitores era muito reduzido e cada estado possuía regras para o registro de eleitores aptos. A partir de 1932, o registro dos eleitores foi elevado a uma escala de maior complexidade, que só aumentou, ao longo do tempo. O problema a ser enfrentado tinha relação com a pouca estrutura da administração pública brasileira e com a ausência histórica de uma instituição responsável por registrar, de forma padronizada, os eleitores ao longo do país. Considerando a urgência do cronograma, foi posto em prática, a partir de dezembro de 1932, o alistamento *ex officio*, além do próprio alistamento voluntário. O alistamento *ex officio* era realizado com base em relações fornecidas por entidades da Administração Pública de seus servidores e beneficiários, com a respectiva qualificação completa, encaminhadas aos juízes eleitorais. Tais listas, antes da apreciação judicial, eram publicadas para eventuais impugnações. A lei determinava que os chefes das repartições federais, estaduais e municipais estavam obrigados a enviar, aos cartórios eleitorais, a relação dos seus funcionários, para efeitos de inscrição eleitoral.

Todo o processo de qualificação e alistamento dos eleitores passava por uma tramitação composta por diversas regulamentações. Começava, em 1932, a expedição dos primeiros títulos de eleitor, com todos os dados, fotos, impressão digital e notas sobre a aparência do eleitor (Nicolau, 2002). Tudo isso representava uma verdadeira inovação para o período histórico. Se a votação na Primeira República era marcada pela ausência de parâmetros e documentos confiáveis, a Justiça Eleitoral tentou fazer valer sua missão de inibir antigos vícios.

As medidas postas em prática pela Justiça Eleitoral eram inovadoras, se considerarmos a ausência de dados populacionais confiáveis. A questão estava no ineditismo de certas ações como, por exemplo, a exigência de foto no documento de identificação do eleitor. No início dos anos 1930, ainda não era usual a utilização de fotos para documentos oficiais; coube à Justiça Eleitoral resolver essa questão. Em uma troca de ofícios entre o Gabinete de Identificação e Estatística Criminal do Distrito Federal e o TSE<sup>3</sup>, a questão das fotos nos permite ter ideia da dificuldade para identificar o eleitor. Isso ocorria dada à falta de padronização

3 Boletim Eleitoral Número 20 de 1932.

das fotos, à baixa nitidez e à deterioração rápida, sem contar a ausência de fotógrafos particulares que respondessem, adequadamente, a demanda dos eleitores. A solução foi recorrer ao auxílio do Gabinete de Identificação para atender aos parâmetros exigidos pelas novas práticas eleitorais.

Todas as ações, no dia da votação, foram extensamente detalhadas e com as instruções de como deveriam funcionar as seções eleitorais. O TSE determinou os modelos de cédulas, a cor, os tamanhos dos gabinetes de votação e das urnas. Pela primeira vez, no Brasil, o voto ocorreria sob regras e práticas que valeriam para todas as zonas eleitorais.

A preparação das eleições foi para o TSE um momento de criação de novos parâmetros, práticas e regulamentações que garantissem o funcionamento adequado dos preceitos do Código de 1932. Para que essa tarefa fosse cumprida foi necessário avançar e tomar decisões sobre temas que não haviam sido regulamentados pela legislação, dando certo protagonismo para esse novo ator institucional, lembrando que, do mesmo modo, cabia à Justiça Eleitoral o registro de candidatos e partidos competidores.

O prazo para o término do alistamento havia sido fixado em 60 dias anteriores às eleições. Findada essa etapa, restaria apenas a organização das últimas questões logísticas, como a distribuição de cédulas e outros materiais relevantes. A votação para a eleição dos representantes na Assembleia Nacional Constituinte de 1934 estava programada para ocorrer no dia 3 de maio de 1933, estando em jogo 214 vagas de todo o território nacional<sup>4</sup>.

Os problemas e irregularidades que ocorreram nas eleições chegaram ao TSE de forma gradual, pois era necessário que os recursos e interpelações judiciais percorressem todas as instâncias, até chegar à última arena decisória. Vale ressaltar que o Tribunal Superior tomou conhecimento dos acontecimentos das votações, em todo o país, e foi dele a última palavra sobre os resultados.

A tabela 1 mostra dados sobre organização das eleições em cada Estado. Podemos observar que pouquíssimas mesas deixaram de funcionar (0,8% do total), o que mostra o desempenho satisfatório da organização da votação pelos Tribunais Regionais. A tabela, ainda, apresenta o número de cartórios totais de cada estado, incluindo os cartórios preparadores, revelando como a nova governança eleitoral, no Brasil, passou a usar uma estrutura pré-existente, para lidar com o contingente de eleitores. Os cartórios eram importantes por serem o local de qualificação e de alistamento dos eleitores.

<sup>4</sup> As outras 40 vagas eram eleitas a partir das representações profissionais.

TABELA I. Dados das Eleições para a ANC de 1934

Regiões	Total de Cartórios	Mesas Receptoras de Votos: Da Região	Mesas Receptoras de Votos: Que Funcionaram
Amazonas	28	16	16
Pará	39	165	155
Maranhão	54	49	49
Piauí	46	51	51
Ceará	82	125	119
Rio G. do Norte	43	70	68
Paraíba	35	111	111
Pernambuco	83	261	260
Alagoas	33	81	81
Sergipe	41	78	78
Bahia	128	333	325
Espírito Santo	30	133	133
Distrito Federal	3	231	229
Rio de Janeiro	53	266	260
Minas Gerais	174	1.214	1.213
São Paulo	265	995	988
Goiás	56	63	61
Mato Grosso	25	37	36
Paraná	51	131	131
Santa Catarina	36	139	139
Rio Grande do Sul	85	855	855
Acre	11	7	7
<b>TOTAL</b>	<b>1.400</b>	<b>5.411</b>	<b>5.365</b>

\* Já inclui as eleições renovadas em SC, ES e MT.

Fonte: Boletim Eleitoral n. 49 de 1934.

Após a votação teve início a apuração e contagem dos votos. O processo não era simples e se mostrou mais lento do que o esperado pelo cronograma inicial. As regras eram novas e as contestações passaram a ser canalizadas todas para a mesma instituição. Ou seja, além de organizar as eleições, a Justiça Eleitoral também tinha que atender às contestações e denúncias de irregularidades.

A morosidade na apuração foi tamanha, que o Governo Provisório teve que editar um decreto<sup>5</sup> com instruções do TSE, para acelerar a contagem dos votos.

5 Decreto n. 22.695, de 10 de maio de 1933.

As instruções eram para que o turno das turmas apuradoras fosse aumentado, que fossem requisitados funcionários públicos para auxiliar a contagem, além de outras medidas que permitiriam a divulgação dos resultados em tempo hábil. Apenas para ilustrar essa situação temos o caso de Minas Gerais, onde a apuração foi do dia 4 de maio até 24 de junho – inicialmente a apuração deveria durar 30 dias. A grande questão é que entre a apuração e a proclamação dos resultados, os Tribunais Regionais tinham que resolver uma série de recursos e contestações referentes ao pleito. Cabia, ainda, ao TSE reanalisar os resultados e os problemas nas seções que tiveram as cédulas anuladas. Considerando os custos de comunicação experimentados pelo Brasil em 1933, não era simples a tarefa de eleger uma Assembleia Constituinte, sob as novas regras do Código Eleitoral.

Segundo as instruções do TSE, as mesas receptoras deveriam remeter as atas de votação lacradas e com a contagem dos votos, as contestações, recursos e outras ocorrências relevantes, diretamente aos Tribunais Regionais. Caberiam a eles proclamar os eleitos, dar providências às contestações e expedir os diplomas. Posteriormente às decisões tomadas pelos TREs, esses deveriam remeter ao TSE as atas contendo os seguintes itens:

- a) As seções apuradas e o número de votos apurados em cada uma;
- b) As seções anuladas, o motivo da anulação e o número de votos anulados (caso não tivesse sido apurada alguma seção, deveria ser mencionado o comparecimento consignado na ata de encerramento da votação);
- c) As impugnações apresentadas pelos fiscais e delegados de partidos, e como foram resolvidas pelas turmas apuradoras e pelo Tribunal;
- d) As seções em que se deverá renovar as eleições;
- e) Finalmente, a enumeração do artigo 63<sup>6</sup>.

Prevendo problemas na diplomação dos candidatos, o TSE determinou que nos casos de contestação dos eleitos e decisão pela realização de novas eleições, não seria interrompida a expedição de diplomas, garantindo ao diplomado o exercício pleno de seu mandato. Só após uma nova eleição e a efetivação de todos os procedimentos adequados, é que os novos diplomas seriam expedidos, anulando os anteriores. Essa decisão tinha como objetivo não atrapalhar a instalação da Assembleia no dia 15 de Dezembro de 1933.

---

<sup>6</sup> O artigo 63 tratava da proclamação dos resultados pelos TREs.

Com o término das apurações ao longo do país, o TSE foi recebendo os diversos recursos e atas dos Tribunais Regionais. Todos os Estados tiveram votos, seções anuladas pelos TREs e, posteriormente, o TSE ainda modificou muitos resultados. Houve mudança de posição dos candidatos, alterações de resultados e renovação de eleições em três estados – Mato Grosso, Espírito Santo e Santa Catarina.

As informações sobre as eventuais anulações de diplomas expedidos em cada estado foram muito dispersas, mas sabemos que o TSE atuou fortemente nesse sentido. Podemos analisar os casos dos três estados citados, que tiveram suas eleições completamente anuladas.

Em Mato Grosso, a decisão não envolveu fraudes ou irregularidades no processo de votação. Em primeiro lugar, os problemas da eleição, no Mato Grosso, remetem diretamente à influência do Governo Provisório na competição política, especificadamente ao dispositivo legal que permitia ao Ministro da Justiça excluir qualquer candidato ou eleitor do jogo democrático, sem nenhuma justificativa, expediente utilizado pelo Ministro e documentado em diversos Boletins Eleitorais. Em outras palavras, o Ministro da Justiça poderia tanto impedir a qualificação de um eleitor, como também bloquear a participação de candidatos. Isto ocorreu no Mato Grosso com os três candidatos do Partido Constitucionalista de oposição ao regime varguista. Como a exclusão foi muito próxima do dia da votação, não houve tempo para a comunicação adequada aos eleitores. Com isso, o partido recebeu 2.162 votos e teve direito a uma cadeira. O Tribunal Superior decidiu que ao não efetivar o diploma desse candidato, os eleitores ficariam sem um representante, o que iria contra o princípio da representação proporcional contido no Código de 1932. Por essa razão, o TSE decidiu anular a eleição no estado e convocar uma nova para o dia 17 de setembro.

O Mato Grosso era um estado de poucos eleitores (8.788) e com direito a quatro cadeiras na ANC. Olhando para o comparecimento às urnas (6.359), o percentual de votos anulados era de 34% ou cerca de 1/3. Pode-se dizer que a decisão do TSE tentou garantir o direito à representação das minorias, apesar da restrição da competição que foi imposta. Esse foi o único caso das eleições para ANC, em que foi tomada tal decisão.

Já em Santa Catarina e Espírito Santo, a causa da repetição das eleições foi a mesma: o uso de sobrecartas irregulares ou transparentes. O TSE decidiu que essa era uma violação do sigilo do voto, pois os envelopes deveriam ser opacos. Só não temos informação se isso ocorreu de forma deliberada, por desígnio de algum grupo político, ou se foi um erro de procedimento dos Tribunais Regionais.

Nos dois estados, o comparecimento às urnas foi de aproximadamente 24.668 (Espírito Santo) e 26.533 (Santa Catarina), cada estado com direito a quatro cadeiras. Procederam-se novas eleições nessas localidades e, dessa vez, conforme as normas do TSE, no dia 8 de outubro, no Espírito Santo e, no dia 3 de dezembro, em Santa Catarina. Com a instalação da ANC em 13 de dezembro de 1933, houve troca de representantes no meio dos trabalhos da Constituinte.

Mesmo com o início das discussões que levaram à promulgação da Constituição, a Justiça Eleitoral continuou no início de 1934, julgando processos e analisando as questões referentes ao pleito do ano anterior. Os registros dos Boletins Eleitorais e os discursos oficiais indicam que a Justiça Eleitoral, pelo menos aos olhos das autoridades políticas, havia cumprido com seu papel, recebendo congratulações de diversas autoridades e, principalmente, do Presidente Getúlio Vargas – que na ocasião se encontrava em Petrópolis, recuperando-se de um problema de saúde. Coube ao Presidente do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, Hermenegildo de Barros, proferir o discurso de abertura da ANC, elogiando o desempenho da nova instituição que estava sob seu comando e que foi responsável pela efetivação daquela Assembleia.

Os dados da tabela 2 a seguir nos dão a dimensão da participação dos eleitores na votação para a ANC. A primeira coluna trata do número de eleitores alistados para as eleições daquele ano, e, levando-se em conta as estimativas do tamanho da população brasileira naquele período, o percentual de alistados era de 3,9% do total da população. O ideal seria comparar o número do alistamento com os eleitores aptos, segundo as regras vigentes, mas não temos esses dados disponíveis.

As duas colunas do meio trazem os números referentes ao comparecimento às urnas em cada estado. Vale notar que ao levarmos em conta o total de votos, os números da tabela são relativamente altos: 83,3% dos eleitores alistados, efetivamente votaram. Devemos considerar as dificuldades de comunicação e locomoção experimentadas pelo Brasil em 1933. Em parte, isso pode ser creditado ao trabalho de organização das eleições pela Justiça Eleitoral.

Por fim, temos um dado importante que é o dos votos confirmados pelo TSE, excluindo aqueles que por alguma razão foram anulados. Do total de votantes (1.222.624), o TSE anulou 5,3% dos votos ou 64.863 cédulas, o equivalente aos votos de estados inteiros como Rio de Janeiro ou Pernambuco. O fato demonstra a capacidade do Tribunal Superior de exercer controle nas votações estaduais, garantindo a centralização da governança eleitoral brasileira, que foi inaugurada com o código de 1932. Mesmo quando os TREs anulavam os votos

por algum motivo, o TSE revisava as decisões, reafirmando seu poder de instância decisória final.

TABELA 2. Dados das Eleições para a ANC de 1934

Regiões	Eleitores Alistados	Eleitores que Votaram	Comparecimento às Urnas (%)	Votos Confirmados pelo TSE
Amazonas	4.389	3.497	79,6 %	2.733
Pará	28.990	23.254	80,2 %	18.903
Maranhão	12.432	10.203	82 %	8.122
Piauí	10.462	9.526	91 %	9.300
Ceará	30.478	24.659	80,9 %	24.187
Rio G. do Norte	18.959	16.907	89,1 %	16.637
Paraíba	29.664	24.973	84,1 %	23.046
Pernambuco	69.318	55.530	80,1 %	53.938
Alagoas	23.742	18.050	76 %	14.321
Sergipe	23.460	20.203	86,1 %	18.606
Bahia	91.118	69.712	76,5 %	63.497
Espírito Santo	29.731	21.376	71,8 %	20.716
Distrito Federal	84.892	75.242	88,6 %	73.733
Rio de Janeiro	69.522	56.956	81,9 %	54.150
Minas Gerais	311.374	265.147	85,1 %	245.344
São Paulo	299.074	261.678	87,4 %	255.706
Goiás	16.114	12.123	75,2 %	11.972
Mato Grosso	8.788	5.698	64,8 %	5.635
Paraná	34.844	25.338	72,7%	24.648
Santa Catarina	36.187	26.295	72,6 %	24.997
Rio Grande do Sul	231.194	194.388	84 %	185.706
Acre	1.968	1.869	94,9 %	1.864
<b>TOTAL</b>	<b>1.466.700</b>	<b>1.222.624</b>	<b>83,3 %</b>	<b>1.157.761</b>

\* Já inclui as eleições renovadas em SC, ES e MT.

Fonte: Boletim Eleitoral n. 49 de 1934.

Uma situação muito comum era a anulação de seções inteiras de votação que não cumpriram com alguma regra ou norma do TSE. Em Minas Gerais, das 1.084 seções que funcionaram, 130 tiveram seus resultados anulados, enquanto em São Paulo, 13 seções foram anuladas, das 988 que funcionaram. Os dados sobre essas anulações de seções não são uniformes para todos os estados e, também, não é possível saber o tamanho de cada seção.

Por fim, os dados são claros em mostrar que a Justiça Eleitoral foi um ator relevante e que influenciou a competição política, principalmente, ao tomar decisões importantes ligadas à participação dos eleitores.

#### 4. MODELO ATUAL E CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Como vimos, desde que foi instalada, a Justiça Eleitoral no Brasil foi organizada nos moldes da Justiça comum. Sua estrutura institucional compreendia um Tribunal Superior e Tribunais Regionais, além de contar com juízes de primeira instância, Ministério Público próprio e outras características do Poder Judiciário (Sadek, 1995). Desde a sua criação a Justiça Eleitoral passou a ser a instituição responsável pela governança eleitoral no Brasil. Mesmo nos momentos em que o regime político era pouco competitivo, a Justiça Eleitoral servia como legitimadora do processo eleitoral:

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. (Sadek, 1995, p. 41).

Segundo Marchetti (2008), em comparação com seus congêneres latino-americanos, o Brasil possui uma combinação única: concentra todas as atividades em um único Organismo Eleitoral (OE), possui a regra da intersecção<sup>7</sup> e exclui o Legislativo da indicação e seleção dos membros do OE. Um fator que ele ressalta é a missão da Justiça Eleitoral de restringir a participação dos interesses políticos na administração e execução do processo eleitoral. Outro ponto fundamental é a regra de intersecção que estabelece o judiciário como a instância máxima da governança eleitoral. Portanto, é a Justiça Eleitoral que deve não só administrar e executar o processo eleitoral, como também decidir sobre os contenciosos eleitorais (Marchetti, 2008). O desenho e a posição institucional da Justiça Eleitoral fazem com que ela seja um importante fator na competição política no país, uma vez que sua confiabilidade e efetividade a tornaram uma espécie de árbitro eleito-

<sup>7</sup> É quando os membros da Corte Suprema integram o Organismo Eleitoral.

ral neutro (Taylor, 2008). Por outro lado, as mesmas características que a tornam tão eficiente, levam-na a um ambiente institucional marcado pela judicialização da competição político-partidária. ■

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CABRAL, João Rocha. (2004), *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil: 1932*. Brasília: TSE, 2004.
- DAHL, Robert. *Polyarchy – Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press, 1971.
- HARTLYN, Jonathan, MCCOY, Jennifer e MUSTILLO, Thomas. Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America". *Comparative Political Studies*, vol. 41, no 1, p. 73-98, 2008.
- LEAL, Victor Nunes., *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Companhia das Letras,, 2012 [1949].
- LEHOUCQ, Fabrice. Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization". *International Political Science Review*, vol. 23, no 1, p. 29-46, 2002.
- LIMONGI, Fernando. Eleições e democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a transição de 1945. *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 37-69, 2012.
- MARCHETTI, Vitor. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral. *DADOS*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 865-893, 2008.
- MOZAFFAR, Shaheen e SCHEDLER, Andreas. The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction. *International Political Science Review*, vol. 23 no 1, p. 5-27, 2002.
- NICOLAU, Jairo. *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.
- O'DONNEL, Guillermo. Democracy, Law, and Comparative Politics". *Paper apresentado no Center for the Study of Law and Society Bag Lunch Speaker Series*, University of California, Berkeley, 2002.
- PASTOR, Robert A. The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research". *Democratization*, vol. 6, no 4, p. 1-27, 1999.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e Mercado*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- \_\_\_\_\_. & GANDHI J. Holding onto Power by Any Means? The Origins of Competitive Elections. *Paper apresentado na conferência Rationality and Conflit*, University of Yale, 2009.
- SADEK, Maria Tereza. *A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil*. São Paulo: Konrad Adenauer, 1995.
- SCHEDLER, Andreas. The Nested Game of Democratization by Elections. *International Political Science Review*, vol. 23, no 1, p. 103-122, 2002.
- SCHUMPETER, Joseph., *Capitalism, Socialism, And Democracy*. Perennial Books, New York, 2008 [1947].
- TAYLOR, Matthew. A Blind Eye and Bound Hands: Electoral Courts, the Federal Judiciary and Political Accountability. *Trabalho apresentado no workshop Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil*, Oxford, St Antony's College, Oxford University, 23 de maio, 2008.

VALE, Teresa Cristina. *Justiça Eleitoral e Judicialização da Política: Um estudo através de sua história*. 2009. 233 f. (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas, Rio de Janeiro, 2009.