

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO

TERESA CRISTINA DE SOUZA CARDOSO VALE

JUSTIÇA ELEITORAL E  
JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA:  
Um estudo através de sua história

---

RIO DE JANEIRO

2009

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

TERESA CRISTINA DE SOUZA CARDOSO VALE

JUSTIÇA ELEITORAL E  
JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA:  
Um estudo através de sua história

---

Tese apresentada ao Instituto  
Universitário de Pesquisas do  
Rio de Janeiro como requisito  
parcial para a obtenção do título  
de Doutora em Ciências  
Humanas: Ciência Política.

RIO DE JANEIRO

2009

# Banca Examinadora

---

---

Luiz Werneck Vianna (Presidente/Iuperj)

---

Charles Pessanha (UFRJ)

---

Vitor Ferraz Jr (Puc/SP)

---

Argelina Figueiredo (Iuperj)

---

Jairo Nicolau (orientador/ Iuperj)

# Dedicatória

---

*Dedico esta tese a minha família:  
Pai, Mãe, Ana, Celo, Rose, Di, Poly,  
Beth, Regi, Kinder, Tea e, em especial,  
Dani e Igor.*

# Agradecimentos

---

Agradeço, primeiramente, ao professor José Eisenberg por sua orientação até a pouco tempo. Por motivos outros, infelizmente não pude terminar essa tese sob sua orientação, mas o tempo em que o fez, foi, sem dúvida, um grande orientador e amigo. Os quase 10 anos de convivência, trabalho e amizade me ensinaram e me ajudaram muito a construir a pessoa e a pesquisadora que sou hoje. Ao professor Jairo Nicolau agradeço por me ajudar a terminá-la e por sua especial atenção nessa reta final. Não posso desconsiderar a atenção e a indicação bibliográfica que me ofereceu antes mesmo da mudança de orientação. Agradeço também aos professores Luiz Werneck Vianna e Maria Alice Rezende de Carvalho pelos valiosos comentários quando da defesa do projeto de tese. À professora Maria Regina Soares de Lima e aos colegas Maurício Santoro, Cláudio Rodrigues, Bertha Maakaroun, Ibirapuan Puertas e Sônia Terron pelos comentários nos Seminários de Teses. Ao professor Leonardo Avritzer pelos estímulos e confiança: sem sua convivência no DCP-UFMG, antes da minha vinda para o Iuperj, nada teria acontecido.

À Banca examinadora agradeço por aceitarem o convite e os preciosos comentários que sei que aprimorarão o trabalho. Ao CNPq agradeço a bolsa e os auxílios que permitiram a total dedicação ao estudo e à pesquisa. À Beth Cobra agradeço pela disponibilidade e revisão final do texto. Ao CEDES agradeço pelo tempo em que fiz parte do grupo e pelo tema que culminou nessa tese.

Agradeço, também, ao Sr. Alberto Veronese Aguiar, pela ajuda para conseguir o banco de dados junto ao TSE. À Patrícia e todo o pessoal do setor de arquivo do TSE que gentilmente contribuíram com a rápida disponibilização do banco de dados, muito obrigada!

Aos funcionários do Iuperj não tenho palavras para agradecer a acolhida, o calor humano que recebi nos seis anos em que estive na Instituição. As amáveis secretárias (Lia, Carol e Valéria),

bibliotecárias (Simone, Ângela, Solange e Bia), aos meninos do xerox (Cris, Michael e Naldo), porteiros, serviços gerais e demais funcionários (Edson Luis, Marta, Ana, Florita, Magno, Cláudia, Luiza, Lula, Ricardinho, Cidinho, Silvinho, Junior, Walter, Jaqueline...), muito obrigada por tudo!

Aos Funcionários das Bibliotecas da Casa de Rui Barbosa (em especial Leonardo e Patrícia), Biblioteca Nacional, Biblioteca da Faculdade de Direito da UFRJ (em especial Douglas), Biblioteca do TRE/MS (em especial Ana Regina Bruxel) e Biblioteca do TRE/RJ (em especial Vilma, Deyse e Kelly) que carinhosamente me receberam e ajudaram na árdua tarefa de pesquisar livros raros e do direito. Ao Felício Palazzo, funcionário da Câmara dos Deputados, que me ajudou com as pesquisas nos Anais do Congresso. Muito obrigada a todos!

Aos amigos eu devo tudo! Natália Sátyro, Fernanda França, Juliana Estrella, Gabriela Tarouco, Luzia Becker e Rosmália Santos, que além de amigas, ajudaram muito na reta final desse trabalho. Vocês fizeram muita diferença em momentos de grande importância para a realização deste. Adriana Gomes, amiga e companheira nas idas às Bibliotecas, suportou a maior parte do tempo todas as minhas angústias em intermináveis conversas. Cristina Buarque de Hollanda, grande amiga que contribuiu, e muito, para a elaboração dessa tese, ao me permitir pesquisar em seu material de tese, antes mesmo da sua defesa. Carla Soares e Ana Paula Carvalho, amigas que dividiram muitas dúvidas da sociologia do Direito. Diogo Lyra e Cássio Brancalone pela incansável presença e apoio. Alexandre Veronese e Christian Lynch, pelas preciosas contribuições e pela amizade. Aos amigos Carolina Souza, Maurício Aguiar, Márcia Soares, Betina Fresneda, Valéria Paiva, Áurea Mota, Paulo Périssé, João Martins, Violeta Monteiro, Henrique Monteiro, Juliano Borges, André Gavazza, Helga Gahyva, Jaqueline Xavier, Dorinha, Anginha, Silvana Alves, Cláudio Alves, Rodrigo Alves, Max Becker, Kíssila Silva, Klarissa Silva, Karine Vale, Davidson Ramos, Tiago Jorge, Vanderson Carneiro e aos “patrulleros (as)” agradeço a amizade verdadeira e a compreensão da distância que a tese nos impôs. Vocês sempre foram muito importantes para mim! Às minhas queridas tutorandas Beloni, Clarice,

Cida, Marilda, Jovelina, Tania, Sarita, Glaucia, Eliane, Milene e Thais agradeço pelo apoio, compreensão e carinho. Vocês fazem a diferença!!!

Não posso deixar de agradecer a Rosa e Benilde pela imprescindível ajuda ao cuidarem tão bem do meu filho e do meu lar. A Dra. Amélia, Dra. Kátia e Dr. Geraldo, por me ajudarem, sobretudo com a minha ansiedade; e as gentis secretárias Vânia, Jaqueline, Zilai e Vivian: a vocês o meu muito obrigada!

Enfim, e não menos importante, agradeço à minha família por tudo! Sem eles nada seria possível! Pai, te agradeço pelo amor incondicional e pela ajuda com o banco de dados. Mãe, te agradeço também pelo amor incondicional e as sábias palavras, sempre muito bem colocadas, nas horas certas. Ana, te agradeço pela paciência em me ajudar com minhas inseguranças e pela verdadeira amizade de uma irmã. Celso e Dimas, agradeço por serem meus irmãos, amigos, ‘braço forte’ e por me ajudarem a entender o “mundo do direito”. Rose e Poly, pela sempre disponibilidade em ajudar. À família “in law” Beth, Reginaldo, Lucas, Thiago, agradeço pelo carinho e paciência. Beth, não tenho palavras para agradecer todas as vezes que prontamente me socorreu: muitas vezes você foi minha mãe. Aos Compadres Rita e Marcelo pelo apoio e amizade durante todo esse tempo aqui no Rio. A toda a grande família Vale, em especial meus amáveis tios e primos, e à grande família Ribeiro e família Gomes agradeço pelo amor e compreensão, sobretudo ao entenderem as minhas constantes faltas nos encontros de família, meu distanciamento e pouco contato. Muito obrigada!

Ao Daniel agradeço pelo amor, compreensão e inegável ajuda nas horas mais difíceis. Não tenho palavras para descrever o amor e a gratidão que sinto por tudo que você já fez por mim/nós. Ao Igor agradeço por existir e os constantes sorrisos que amolecem qualquer coração duro ou impaciente. Vocês são minha vida!

# Resumo

---

A tese “Justiça Eleitoral e Judicialização da Política: Um estudo através de sua história” foi elaborada a partir de um amplo estudo histórico, desde a criação aos dias atuais. Juntamente à história foi utilizado um banco de dados com todas as resoluções de 1945 a 2002 e outro com uma amostra dos acórdãos de 1949 a 2002, além de uma pesquisa nos Anais do Congresso no mesmo período. Nesta tese procurei examinar fatos que permitam comprovar que é possível pensar em judicialização da política antes do grande marco que foi a promulgação da Constituição de 1988. Da criação da Justiça Eleitoral e todas as ações posteriores temos casos que nos permitem avaliar o proposto. Foram escolhidos para estudo os anos de mudança do marco legal e quatro intrigantes casos de atuação do TSE: a cassação do PCB (1947), a eleição de Tancredo Neves (1985), a candidatura de Silvío Santos (1989) e a verticalização das coligações (2002). Nesse sentido, a justiça brasileira, através da Justiça Eleitoral, sempre se mostrou um poder relevante no jogo e equilíbrio entre os poderes, não agindo somente quando provocada, mas sim assumindo um caráter mais ativo e proeminente para a consolidação da democracia brasileira e racionalização da administração pública, sobretudo na competição eleitoral, base da escolha dos representantes da soberania brasileira.

**Palavras-chave:** Justiça Eleitoral, Judicialização da Política, Ativismo Jurídico, Accountability e Direito Eleitoral Brasileiro.

# Sumário

---

<b>ÍNDICE DAS TABELAS, GRÁFICOS, ESQUEMA E QUADROS</b>	<b>11</b>
<b>SIGLAS</b>	<b>12</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 1: EXPLORANDO O CONCEITO DE JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA</b>	<b>21</b>
<i>A Judicialização da Política (Teoria)</i>	28
<b>CAPÍTULO 2: A PRÉ-HISTÓRIA E A HISTÓRIA DA JUSTIÇA ELEITORAL</b>	<b>44</b>
<i>Os antecedentes da Justiça Eleitoral</i>	46
<i>A criação da Justiça Eleitoral</i>	54
Assis Brasil e a Justiça Eleitoral	57
Rocha Cabral e a Justiça Eleitoral	60
<i>A suspensão da Justiça Eleitoral</i>	74
<i>Do retorno da Justiça Eleitoral aos dias atuais</i>	76
<b>CAPÍTULO 3: AS FUNÇÕES DA JUSTIÇA ELEITORAL DE 1932 AOS DIAS ATUAIS</b>	<b>82</b>
<b>CAPÍTULO 4: AVALIANDO AS RESOLUÇÕES DO TSE (1945-2002)</b>	<b>99</b>
<b>CAPÍTULO 5: O RETORNO DA JUSTIÇA ELEITORAL E A CASSAÇÃO DO PCB (1945-1949)</b>	<b>126</b>
<i>A Justiça Eleitoral e o STF (1945)</i>	129
<i>A volta do TSE pela Constituição (1946)</i>	135
<i>Primeiro caso: A cassação do PCB (1947)</i>	139
<b>CAPÍTULO 6: A CONSOLIDAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL (1950-1981)</b>	<b>146</b>
<i>O Código de 1950 e suas emendas de 1955</i>	150
<i>O Código de 1965: uma lei escrita pelo Judiciário</i>	155
<i>A hibridização do sistema Judiciário eleitoral em contexto repressivo (1968/1981)</i>	159
<b>CAPÍTULO 7: A EXPANSÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL (1982-2002)</b>	<b>171</b>
<i>Segundo caso: Os antecedentes da eleição de Tancredo Neves (1984)</i>	176
<i>Como ficou a Justiça Eleitoral depois da Constituição de 1988?</i>	180
<i>Terceiro caso: A candidatura de Silvío Santos (1989)</i>	191
<i>Quarto caso: A verticalização das coligações eleitorais (2002)</i>	194
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>199</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>204</b>

<b>ANEXOS</b>	<b>209</b>
A. <i>Cronologia</i>	209
B. <i>Comparação das Partes, Capítulos e Seções dos Códigos Eleitorais</i>	211
C. <i>Número de Artigos nos Códigos Eleitorais</i>	213
D. <i>Cálculo Amostral (<math>N &gt; 10.000</math>)</i>	214
E. <i>Lei Eleitoral ao longo da História do Brasil (1611/2002)</i>	214

# Índice das tabelas, gráficos, esquema e quadros

---

ESQUEMA 1: OS PODERES BRASILEIROS	85
QUADRO 1: AS ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL	90
QUADRO 2: OS ÓRGÃOS DA JUSTIÇA ELEITORAL	95
QUADRO 3: A COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL	96
TABELA 1: AS RESOLUÇÕES E OS ACÓRDÃOS DO TSE POR TIPO DE FUNÇÃO	101
GRÁFICO 1: AS RESOLUÇÕES JURISDICIONAIS E ACÓRDÃOS DO TSE (1945-2002)	103
TABELA 2: AS RESOLUÇÕES JURISDICIONAIS E ACÓRDÃOS POR SUBCLASSIFICAÇÃO	104
TABELA 3: AS RESOLUÇÕES JURISDICIONAIS DO TSE QUE CITAM OUTRAS RESOLUÇÕES OU SÚMULAS	104
GRÁFICO 2: AS RESOLUÇÕES DO TSE DE 1945 A 2002, SEM AS RESOLUÇÕES JURISDICIONAIS	105
TABELA 4: AS RESOLUÇÕES POR TIPO	106
TABELA 5: AS RESOLUÇÕES DO TSE POR SUBCLASSIFICAÇÃO	108
TABELA 6: AS SUBCLASSIFICAÇÕES DAS RESOLUÇÕES POR TIPO	109
GRÁFICO 3: AS RESOLUÇÕES DO TIPO ADMINISTRATIVO I – 1945-2002	110
GRÁFICO 4: AS RESOLUÇÕES DO TIPO ADMINISTRATIVO II – 1945-2002	111
GRÁFICO 5: AS RESOLUÇÕES DO TIPO CONSULTIVA – 1945-2002	112
TABELA 7: OS DEMANDANTES DAS CONSULTAS AO TSE	112
TABELA 8: PARTIDOS QUE DEMANDARAM CONSULTAS AO TSE ENTRE 1945 E 1965	113
TABELA 9: PARTIDOS QUE DEMANDARAM CONSULTAS AO TSE ENTRE 1966 E 1979	114
TABELA 10: PARTIDOS QUE DEMANDARAM CONSULTAS AO TSE ENTRE 1980 E 2002	114
GRÁFICO 6: CONSULTAS FEITAS NO TSE POR SITUAÇÃO VERSUS OPOSIÇÃO/NEUTRALIDADE	116
GRÁFICO 7: AS RESOLUÇÕES DO TIPO NORMATIVA – 1945-2002	117
GRÁFICO 8: INSTRUÇÕES POR ANO, 1945-2002	118
TABELA 11: AS RESOLUÇÕES MAIS CITADAS POR OUTRAS RESOLUÇÕES	119
TABELA 12: RESOLUÇÕES QUE CITAM OUTRAS RESOLUÇÕES, POR TIPO	121
GRÁFICO 9: RESOLUÇÕES QUE CITAM OUTRAS RESOLUÇÕES, POR ANO	122
GRÁFICO 10: RESOLUÇÕES QUE CITAM PRECEDENTE POR ANO	123
GRÁFICO 11: RESOLUÇÕES QUE CITAM PRECEDENTES POR TIPO	125
TABELA 13: AS RESOLUÇÕES POR TIPO, 1945-1949	127
TABELA 14: AS RESOLUÇÕES POR TIPO (1950-1981)	147
QUADRO 4: AS INSTRUÇÕES ELEITORAIS DO PERÍODO 1950-1978	149
TABELA 15: AS RESOLUÇÕES DE TIPO PODER DE POLÍCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL (1966-1981)	160
TABELA 16: AS RESOLUÇÕES POR TIPO (1982-2002)	172

# Siglas

---

<b>Abert</b>	Associação Brasileira de Rádio e Televisão
<b>Adins</b>	Ação Direita de Inconstitucionalidade
<b>AI-nº</b>	Ato Institucional (número x)
<b>ARENA</b>	Aliança Renovadora Nacional
<b>CTA</b>	Consulta ao TSE
<b>DEM</b>	Democratas
<b>FEC</b>	Federal Election Commission
<b>MDB</b>	Movimento Democrático Brasileiro
<b>PCB</b>	Partido Comunista Brasileiro
<b>PCdoB</b>	Partido Comunista do Brasil
<b>PDC</b>	Partido Democrata Cristão
<b>PDS</b>	Partido Democrático Social
<b>PDT</b>	Partido Democrático Trabalhista
<b>PFL</b>	Partido da Frente Liberal
<b>PL</b>	Partido Liberal
<b>PMDB</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PP</b>	Partido Progressista
<b>PPB</b>	Partido Progressista Brasileiro
<b>PPS</b>	Partido Popular Socialista
<b>PR</b>	Partido da República
<b>PRN</b>	Partido da Renovação Nacional
<b>PRP</b>	Partido Republicano Progressista
<b>PSB</b>	Partido Socialista Brasileiro
<b>PSC</b>	Partido Social Cristão
<b>PSD</b>	Partido Social Democrático
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PSP</b>	Partido Social Progressista
<b>PST</b>	Partido Social Trabalhista
<b>PT</b>	Partidos dos Trabalhadores
<b>PTB</b>	Partido Trabalhista Brasileiro
<b>PTN</b>	Partido Trabalhista Nacional
<b>PTR</b>	Partido Trabalhista Renovador
<b>PV</b>	Partido Verde
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>TRE</b>	Tribunal Regional Eleitoral
<b>TSE</b>	Tribunal Superior Eleitoral
<b>STJE</b>	Supremo Tribunal de Justiça Eleitoral
<b>UDN</b>	União Democrática Nacional

“(...) Para viver de verdade, pensando e repensando a existência, para que ela valha a pena, é preciso ser amado; e amar; e amar-se. Ter esperança; qualquer esperança. Questionar o que nos é imposto, sem rebeldias insensatas, mas sem demasiada sensatez. Saborear o bom, mas aqui e ali enfrentar o ruim. Suportar sem se submeter, aceitar sem se humilhar, entregar-se sem renunciar a si mesmo e à possível dignidade. Sonhar, porque se desistimos disso apaga-se a última claridade e nada mais valerá a pena. Escapar, na liberdade do pensamento, desse espírito de manada que trabalha obstinadamente para nos enquadrar, seja lá no que for. E que o mínimo que a gente faça seja, a cada momento, o melhor que afinal se conseguiu fazer”.

(LUFT, Lya. Pensar é transgredir)

---

# *Introdução*

---

Há pouco mais de vinte anos o Brasil saiu de um período sob um governo autoritário e entrou numa democracia que vem sendo construída e consolidada desde então. Isso caracterizou uma nova dinâmica da política brasileira. Em especial, vimos surgir um rearranjo de forças entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A Carta Magna de 1988 trouxe consigo um marco importante no balanceamento desses poderes na medida em que reconheceu o controle abstrato de constitucionalidade das leis através do que Luiz Werneck Vianna *et al.* (1999:47) chamaram de “comunidade de intérpretes”. Desde então, o estudo da judicialização da política entrou de vez para a agenda da Ciência Política no Brasil. Presenciamos uma multiplicação de estudos que visam a entender esse processo e quais suas consequências, seja para a consolidação democrática em nosso país, seja para os possíveis riscos que esta corre no momento em que a balança do poder pende a favor do Judiciário, transformando-o em ator fundamental para o desenvolvimento político brasileiro.

A literatura brasileira concernente a esse tema apresenta estudos sobre os Atos Diretos de Inconstitucionalidade (Adins) ajuizados no Supremo Tribunal Federal (STF) sob várias perspectivas, avaliando: o comportamento do STF, ou ainda, os efeitos da atuação das cortes judiciais no sistema político-econômico brasileiro (Castro, 1993); o cuidado com que o STF se pronuncia em relação às Adins, evitando o ativismo judicial (Teixeira, 1997); e, associado a essas duas, o papel assumido pelo STF, de guardião dos direitos fundamentais (Werneck Vianna *et alii*, 1999). Mais recentemente, a tese de doutorado de Vitor Ferraz Junior apresentou a idéia de que a judicialização da competição política foi possível dado o modelo de governança adotado no Brasil – qual seja, a restrição da participação dos interesses políticos na administração e na execução

do processo eleitoral – associado à interpretação mais arrojada feita pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e pelo STF das leis eleitorais (Ferraz Jr., 2008).

De modo geral, o foco mais recorrente dessa literatura é o estudo da ação do Judiciário a fim de compreender o processo em que tal ator surge como o defensor dos direitos da cidadania e, também, como responsável pela racionalização da administração pública. Entretanto, há ainda uma lacuna nessa literatura no que concerne ao papel importante do controle do processo eleitoral, sobretudo desde a criação da Justiça Eleitoral, em 1932, que nos permite verificar se esse controle pode ser entendido como judicialização da política, uma vez que este é um Judiciário especial, com funções de administrar, julgar e normatizar o processo eleitoral.

A Justiça Eleitoral vem exercendo um papel fundamental, sobrevivendo e se fortalecendo ao longo de um período que teve três mudanças de marco constitucional, e se tornando um dos principais instrumentos de manutenção da ordem democrática. Essa sua importância pode ser observada mesmo durante o regime autoritário, quando funcionou como elemento regulador de pleitos municipais, estaduais e federais, ainda que com restrições.

Pode-se dizer que, ao funcionar no seio de um regime autoritário, tal peculiaridade reforça, ainda mais, a importância da Justiça Eleitoral no desenvolvimento político do Brasil, no lugar de diminuí-la. Com isso, além de demonstrar sua consolidação enquanto instrumento de regulação político-social e sua dinâmica jurisdicional e administrativa, é imprescindível um estudo aprofundado de sua trajetória, atuação e desenvolvimento sob o prisma político – isto é, enquanto instituição basilar da ordem democrática e mantenedora da ocorrência regular de eleições.

Dessa maneira, a tese demonstra que o processo de judicialização da política no Brasil é anterior à Constituição de 1988 e que esse trouxe mudanças significativas ao processo eleitoral, garantindo ao menos democracia política<sup>1</sup>. O principal objetivo é investigar qual foi o momento do surgimento da judicialização da política no decorrer de nossa história e se esse permitiu, efetivamente, uma maior democratização dos processos eleitorais, sua competitividade, imparcialidade nas decisões e lisura dos resultados. Este trabalho visa a analisar se, sendo a Justiça Eleitoral um tipo de Judiciário especial com funções administrativa, jurisdicional e normativa, ela é, ou não, a “*boca inanimada da lei*”, como previa Montesquieu. Nesse sentido, o que demonstro nesta tese é que, por ser propositiva e ativa, a Justiça Eleitoral provocou mudanças significativas em todo o processo eleitoral para a construção da democracia na arena política brasileira. A Justiça Eleitoral criou, interpretou e contrariou leis, como mostrarei ao longo desta tese.

É importante ressaltar que refletir sobre a judicialização da política no Brasil anterior à Constituição de 1988 possibilita o estudo do impacto da Justiça Eleitoral no surgimento e na consolidação da democracia política brasileira, como também da gradual transformação do sistema jurídico no qual o Judiciário veio assumindo funções dos outros poderes. A intervenção da Justiça Eleitoral – seja no criar leis, ou em decidir sobre questões eleitorais contrariando leis existentes ou até reinterpretando-as – foi fundamental para garantir o rumo político em busca do aperfeiçoamento democrático. Nesse sentido, a democracia teve, por meio da Justiça Eleitoral, um dos principais pilares para a garantia de imparcialidade e integridade para sua efetiva implantação e consolidação. Resta saber até que ponto podemos falar em judicialização da política.

---

<sup>1</sup> O termo democracia política nesta tese será entendido como a expansão do direito político associado a uma racionalização do controle do processo eleitoral brasileiro, através da técnica e do aperfeiçoamento pedagógico, das instituições e normas que regem tal processo. Sobre a técnica e o aperfeiçoamento pedagógico veremos ao longo da tese que esse se trata da valorização de um corpo especializado em assuntos eleitorais (no caso o judiciário especial eleitoral) sobre o corpo político. Esse ponto tem prós e contras que pretendo demonstrar ao longo do estudo aqui proposto.

Ademais, sabendo de sua relevância social, pode-se dizer que a Justiça Eleitoral não foi estudada, até agora, nos moldes aqui propostos, e por isso encontramos uma lacuna na história da política brasileira, a qual pretendo preencher por meio desta tese. O estudo proposto é relevante porque dissertará sobre uma instituição de importância ímpar na constituição de nossa ordem jurídica e democrática e que, até então, não foi estudada com o devido cuidado.

Para alcançar esses objetivos, fiz um estudo que leva em conta três importantes aspectos. O primeiro, o estudo da história da Justiça Eleitoral foi feito através do levantamento de fontes documentais (Anais do Congresso, livros e jornais) com o objetivo de mapear os principais fatos históricos que nos permitam ver se a judicialização da política já estava presente no Brasil e se esta foi relevante para o jogo eleitoral. Em seguida, realizei um estudo sistemático das leis com ênfase nas partes dos códigos eleitorais e Constituições que falam da Justiça Eleitoral, objetivando demonstrar possíveis modificações legais institucionais. E, por fim, fiz um estudo das resoluções com o intuito de demonstrar a partir de quando o TSE se utilizou das mesmas como leis ordinárias ou, ainda, como desafiadoras das leis existentes. Uma amostra dos acórdãos foi feita para mapeá-los. Quando possível, apresento o estudo de algumas resoluções e/ou acórdãos em específico, que demonstram o uso das mesmas no jogo eleitoral<sup>2</sup>.

Sobre a Justiça Eleitoral, não há muitos estudos no Brasil. A grande maioria foi feito por pesquisadores do Direito, tratando de temas específicos e diversos ao proposto aqui. Nas áreas da Sociologia e da Ciência Política tem-se poucos trabalhos, dos quais merecem destaque o de Maria Teresa Sadek (1995), *A Justiça Eleitoral e a*

---

<sup>2</sup> O banco de dados foi elaborado por temas posterior a leitura e tabulação de toda a jurisprudência do TSE no período de 1945 a 2002, totalizando 21.424 resoluções pesquisadas.

*consolidação da democracia no Brasil*, e o eternizado trabalho de Victor Nunes Leal (1978), *Coronelismo, enxada e voto*. Mesmo estes trabalhos não pretenderam dissecar o tema proposto nesta tese. Outro grande nome que contribuiu para os estudos sobre a Justiça Eleitoral foi o livro *O Voto no Brasil*, de Walter Costa Porto (2002), embora seu tema seja a história do voto em seu sentido mais amplo. Merece destaque, também, o recente trabalho defendido por Cristina Buarque de Holanda (2007) que, ao estudar a representação na República Velha nos trouxe importantes contribuições para entendermos mais sobre a criação da Justiça Eleitoral, sobretudo as discussões no Congresso. O trabalho há pouco defendido por Vitor Ferraz Junior (2008) é um importante avanço para preencher uma lacuna no sentido aqui proposto. Esses e outros autores que também são apresentados aqui têm importância e relevância singular para a reconstrução histórica da criação da Justiça Eleitoral Brasileira.

A tese está dividida em sete capítulos e conclusão. No capítulo 1, apresento a teoria da judicialização da política e alguns desdobramentos para entendermos o caminho de investigação proposta na tese. No capítulo 2, faço um breve resumo histórico da Justiça Eleitoral, retomando sua “pré-história” até chegar aos dias atuais, evidenciando os fatos que serão tratados ao longo dos demais capítulos. No capítulo 3, avalio as funções assumidas pelo TSE, sua composição e seus órgãos. No capítulo 4, descrevo os resultados obtidos do banco de dados das Resoluções do TSE. O objetivo, aqui, é levantar questões para serem respondidas ao longo de toda a tese. As questões que surgirem têm a pretensão de auxiliar a pensar temas que ajudam na realização do objetivo proposto.

O capítulo 5 trata do retorno da Justiça Eleitoral pós-Estado Novo. Dois são os anos em questão: 1945 (retorno da Justiça Eleitoral atrelada ao STF) e 1946 (retorno do TSE

com a Constituição). Neste capítulo apresento o primeiro caso a ser explorado, o da cassação do Partido Comunista do Brasil, em 1947. O capítulo 6 trata do que chamo de consolidação da Justiça Eleitoral. Três são os eventos para análise: o Código de 1950 e suas alterações, feitas pelas ementas de 1955, redigidas pelo presidente do TSE; o Código de 1965, redigido por membros do judiciário, sobretudo eleitoral, a pedido de Castelo Branco; e a hibridização do sistema judiciário em contexto repressivo. O capítulo 7 trata da expansão da Justiça Eleitoral através de exemplos importantes que nos remetem ao estudo da judicialização da política: os antecedentes da eleição de Tancredo Neves à presidência da República, em 1984; a candidatura de Silvío Santos às eleições de 1989; e a verticalização das coligações, em 2002. A idéia de expansão se dá justamente pelo reconhecimento da Justiça Eleitoral por instituições internacionais como a ONU e a OEA.

Por fim, apresento uma conclusão mostrando a importância do estudo do processo de judicialização da política anterior à Carta de 1988 para o surgimento e consolidação da democracia política brasileira. Os resultados dessa reflexão permitem dizer que há, no Brasil, judicialização da política a partir de 1984, e essa se deu em função de dois importantes fatores históricos: a entrega do controle do processo eleitoral a um Judiciário especial em, 1932, e a hibridização do sistema jurídico brasileiro visto nos dados a partir de 1968.

---

*Capítulo 1:  
Explorando o  
Conceito de  
Judicialização  
da Política*

---

O arcabouço teórico dessa tese surge ainda nos estudos do Estado Liberal e compõem-se de dois eixos que permaneceram como base do que chamamos hoje de estado democrático de direito. Os eixos são a representação política e a separação dos Três Poderes.

No Estado Liberal todos os homens eram livres, iguais e proprietários em um sistema alicerçado no império das leis, na separação dos poderes e nas garantias dos direitos individuais. A idéia do Estado Liberal foi adotada no mundo, e também no Brasil, através das políticas que conhecemos de *laissez-faire*. Passando pelo Estado Social, também conhecido através dos estudos do *Welfare State*, nos quais muitas mudanças surgiram como a preocupação relativa aos direitos sociais, chegamos hoje ao estado democrático de direito. Com essa nova formatação estatal, muitas complementações foram feitas, como a forte presença da participação social, permitindo novos estudos sobre o que chamamos hoje de democracia participativa. Mesmo com tais mudanças e complementações, a representação e a separação dos poderes foram algumas heranças do Estado Liberal que poucas alterações tiveram. Esses eixos se interceptam quando o tema é quem controla o processo eleitoral, pois é por meio das eleições que se escolhem os representantes dos poderes políticos, e o ator que assume tal função é sempre um ou mais dos poderes.

Stuart Mill é considerado o precursor das ideias que compõem o eixo da representação. Grande pensador do liberalismo associado aos ideais democráticos, Stuart Mill (1981), em sua obra, reconhece que a participação política é um instrumento de aquisição e garantia de direitos, não podendo ser considerada um privilégio de poucos. Nesses termos, Stuart Mill defende a incorporação dos segmentos populares ao direito de voto,

para que esses possam defender seus direitos e interesses da próspera classe média que se encontrava em ascensão. Segundo ele, o sistema representativo é adequado somente quanto permite “*que qualquer interesse seccional se torne forte o suficiente para prevalecer contra a verdade, a justiça e todos os outros interesses seccionais juntos*” (Stuart Mill, 1981:89). Para tanto, o autor propõe a adoção do sistema eleitoral proporcional, para garantir a representação das minorias, e a adoção do voto plural, para diferenciação do peso do voto dado. O objetivo de Stuart Mill é garantir ampla representação da sociedade no poder.

O eixo da separação dos poderes tem Montesquieu (2007) como fundador de suas bases. Montesquieu entende a lei como relações necessárias que derivam da natureza das coisas, criadas pelos homens para reger as relações entre eles. Montesquieu contribuiu com a ideia de separação, ou equipotência, entre os poderes. Esse surge para combater os abusos do poder estatal, para proteger as liberdades, pois o poder é fracionado entre o administrativo, legislativo e jurídico. Para Montesquieu, o Legislativo é o poder supremo, pois é ele quem escreve as leis; o Judiciário garante a correta execução das leis e resolve litígios, sendo considerado pelo autor a “*boca inanimada da lei*”. O Executivo implementa o direito, executa as leis. Os três poderes, assim divididos, possibilitam o controle do poder, através da ideia de que “*o poder freia o poder*”. Eles são independentes, mas devem se interpenetrar com um sempre moderando o outro. O objetivo de Montesquieu sempre foi a busca pela manutenção do poder.

Mas será nos Federalistas (1993) que encontraremos a invenção do judiciário americano tal qual encontra-se hoje e que vem sendo replicado em muitas democracias. “O Federalista” dedica seus estudos sobretudo para o estabelecimento de controles bem definidos sobre aqueles que detém os poderes, uma vez que quem governa os homens

são os próprios homens e não anjos. Nesse sentido os federalistas aproximam-se de Montesquieu no quesito de que o poder deve frear o poder, mas apresentam especificidades relevantes aqui. Dentre tais especificidades, os federalistas apontam a criação de uma segunda câmara legislativa – o Senado – para frear o poder legislativo contra as liberdades e, principalmente, cuidados especiais para com o judiciário, para que este tenha garantida sua autonomia. “O Federalista”, sugere que seja atribuída a Corte Suprema americana o poder de interpretação final sobre o significado da Constituição, o que foi incorporado as suas prerrogativas posteriormente e tem sido imitado por outros países, como é o caso do Brasil, em sua Constituição de 1988.

Na interseção de representação política e separação entre poderes encontramos o controle do processo eleitoral. Ao longo da história, podemos perceber duas maneiras distintas de administrar os processos eleitorais: o de verificação dos poderes e o jurisdicional. A primeira é atribuir ao Legislativo o poder de controlar as eleições, a segunda é atribuir ao Judiciário essa prerrogativa.

Até o século XVII, os monarcas ingleses possuíam poder absoluto para nomear a Câmara de acordo com seus próprios interesses. Foi com a Revolução Gloriosa de 1688 que a Grã-Bretanha modificou essa norma, passando para si o controle de averiguar os poderes daqueles que comporiam o Legislativo. Com a separação dos poderes, essa prerrogativa dada ao Legislativo passou a ser incorporada em outros países, para que o Executivo não interferisse no Parlamento, garantindo a posse até mesmo daqueles contrários a ele.

A atribuição ao Judiciário de administrar o processo eleitoral surgiu a partir da idéia de que o Parlamento, ao adquirir esse comando, pode desvirtuar o processo com formas facciosas, sobretudo se houver alguma contestação sobre membros do próprio

Legislativo. A própria Inglaterra foi um dos primeiros países a substituir a função de controle do processo eleitoral do Legislativo pelo Judiciário, mas de maneira parcial, em 1868. A Câmara dos Comuns ainda possuía alguma competência sobre a verificação dos poderes de seus componentes.

Ainda na Inglaterra, em 1896, foi sancionada pelo então Primeiro-Ministro Disraeli uma lei eleitoral que atribuía ao Judiciário o controle do processo eleitoral, permitindo-nos dizer, sem exageros, que a Justiça Eleitoral teve sua origem histórica neste marco. Logo após essa transferência de incumbência do Parlamento para o Judiciário, surgiram também outros tipos que associam as duas formas, ou até atribuem o controle das eleições aos órgãos administrativos, como é o caso francês, mesmo que sujeito à verificação do Judiciário.

Na França, são as prefeituras (*mairies*) as responsáveis pela administração das eleições. Elas têm a incumbência de organizar a lista de eleitores, passando pela recepção até o processamento dos votos. Junto às prefeituras atuam o Instituto Nacional de Estatística e dos Estudos Econômicos, com a listagem geral de eleitores, o Governo Nacional, responsável pelos custos da eleição, e um corpo jurídico composto pelo juiz da eleição (primeira instância), da Corte de Cassação (segunda instância) e o Conselho Constitucional (terceira e última instância). Este último é composto por nove membros escolhidos pelo Presidente da República, a Assembléia Nacional e o Senado (três para cada). A função desse corpo jurídico é apenas de decidir sobre a qualificação dos eleitos para o Parlamento. Temos estruturas semelhantes em países como Alemanha, Espanha e Portugal.

Nos Estados Unidos, é de responsabilidade dos estados federados a administração de qualquer eleição, seja ela local, estadual ou federal. Como cada estado tem autonomia,

as regras se diversificam bastante, mas, de uma maneira geral, possuem um administrador-chefe das eleições – função normalmente ocupada pelo Secretário de Estado. Os condados são responsáveis pela coleta e contagem dos votos e a FEC (*Federal Election Commission*) é responsável pelo financiamento público federal das eleições. A FEC é composta por seis membros nomeados pelo Presidente e aprovados pelo Senado, com mandato de seis anos, renovando a cada dois anos um terço dos membros. Os tribunais ordinários federais têm a responsabilidade sobre o contencioso eleitoral, não havendo, portanto, especialização na área jurisdicional. A responsabilidade de verificação dos poderes é do Congresso.

Nos países da América Latina foram adotadas diversas soluções institucionais, que valem a pena ser esboçadas, para a administração e controle do processo eleitoral, com uma tendência a atribuir tais encargos a um órgão criado especificamente para isso. Encontramos, assim, “Tribunal”, como são os casos de México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá, Equador, Paraguai, Chile e Brasil; “Conselho”, em Nicarágua, Colômbia e Venezuela; “Corte”, no Uruguai e na Bolívia; “Junta”, na República Dominicana; “Jurado”, no Peru; e “Câmara”, na Argentina.

As atribuições vão da administração pura e simples aos poderes jurisdicionais e ao direito de interferir na criação de leis. Por exemplo, têm a incumbência de apenas administrar o Conselho Nacional Eleitoral da Colômbia, a Câmara Nacional da Argentina, o Tribunal Eleitoral do Chile, o Tribunal Eleitoral do Paraguai. Já, de outra maneira, o Tribunal Supremo de Eleições da Costa Rica possui funções administrativas, jurisdicionais e até mesmo legislativas<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Para mais esclarecimentos sobre esse ponto, veja Sadek (1995).

No Brasil, a questão eleitoral foi confiada (da administrativa à jurisdicional) a um membro especial do poder Judiciário, qual seja a Justiça Eleitoral, sem qualquer participação dos demais poderes – Executivo ou Legislativo, nos âmbitos federal, estadual ou municipal. Há três níveis hierarquicamente organizados para a decisão do contencioso eleitoral: o juiz eleitoral (1ª instância, nível local); o Tribunal Regional Eleitoral (TRE) (2ª instância, nível estadual e distrital); e o TSE (3ª e última instância, nível federal). O TSE só terá suas decisões suspensas pelo STF caso sejam consideradas ações de inconstitucionalidade (coisa que nunca ocorreu desde sua criação). Ou seja, a Justiça Eleitoral encontra-se organizada em uma forma piramidal e hierárquica bastante consolidada.

Nesses termos, não podemos negar que, pelo menos nas democracias ocidentais, a representação e a separação dos poderes permanecem como bases estruturantes dos Estados, ainda que ocorram abusos que ameacem a democracia. Sendo assim, quem controla o processo eleitoral, torna-se um ator relevante para a democracia, já que é sua função garantir todo o processo eleitoral. Para evitar tais abusos, a literatura (Arato, 2002; O'Donnell, 1998; e outros) menciona três formas de contenção, ou de controle:

a) **accountability vertical**: o próprio processo eleitoral seria o controlador dos poderes políticos na medida em que o eleitor julga a atuação do eleito e decide se este permanece ou não no poder nas próximas eleições. No entanto, como as agendas políticas mudam e a maleabilidade dos políticos é grande, esse tipo de controle não se demonstra tão eficaz.

b) **accountability horizontal**: os mecanismos administrativos, como as agências francesas, e a própria divisão dos poderes, como no caso norte-americano são exemplos de controle das instituições entre si. No primeiro caso, a história nos mostra que

somente em países bem estruturados e com burocracias eficazes esse tipo de controle obteve êxito. No segundo caso, a ideia de Montesquieu de que “*o poder freia o poder*” ganhou força, principalmente com o surgimento de um Judiciário poderoso, guardião das liberdades e dos direitos dos cidadãos, associado a uma racionalização da administração pública, ou seja, o que conhecemos por judicialização da política.

c) **accountability vertical societária**: controle público por meio da sociedade, das organizações, da mídia e outros.

Estudar o controle do processo eleitoral atribuído ao Judiciário brasileiro como uma forma de controle dos poderes (*accountability horizontal*) é, sem dúvida, fundamental para o entendimento da democracia brasileira. Somente com esse importante passo, dado em 1932, a verdade eleitoral prevaleceu, garantindo a adequada realização de um importante fenômeno democrático, qual seja, a eleição dos representantes políticos. Testar se estamos falando de judicialização da política é, sem dúvida, relevante, pois estamos falando de um poder sobreposto aos demais, associado a uma modernização da administração de processos públicos, com impactos nos direitos políticos e na organização política brasileira. Para tanto, sigo com o conceito de judicialização da política.

### **A Judicialização da Política (Teoria)**

No que se refere aos conceitos utilizados, pelo menos desde a publicação de *The Global Expansion of Judicial Power*, de Tate e Vallinder (1995), a ciência política vem interpretando o fenômeno de judicialização da política como associado às transformações estruturais das sociedades contemporâneas. Várias destas transformações estruturais são de escopo internacional, como a queda do regime comunista no Leste Europeu e o desmantelamento da União Soviética. Outro fator

fortemente conectado é a crescente democratização na América Latina, na Ásia e na África. A influência da jurisprudência americana e sua ciência política são causas não menos expressivas desta expansão. Há, também, causas nacionais que se diferenciam nos variados contextos de seus respectivos países (Tate e Vallinder, 1995:1-5). Para Cappelletty (1999) a expansão se deu através do advento do *welfare state*, já para Garapon (2001) foi o desmoronamento simbólico do mundo político e o fracasso das instancias de resolução de conflitos tradicionais associado ao fim da bipolarização dos poderes internacionais a causa de tal expansão. Werneck Vianna et all (1999) demonstraram que foi através da expansão dos princípios democráticos que surgiu a institucionalizado do direito na vida social<sup>4</sup>.

Tate e Vallinder dividem a judicialização em dois tipos: “*from without*”, que é a reação do Judiciário à provocação de “terceiros”, e que tem por finalidade revisar a decisão de um poder político tomando como base a Constituição; e “*from within*” que é a utilização do aparato judicial na administração pública. No primeiro caso, ao atuar, o Judiciário amplia seu poder frente aos demais e, no segundo, os métodos e os procedimentos judiciais são incorporados pelas instituições administrativas ocupadas pelos juízes. Segundo os autores, o tipo mais comum é o primeiro, também conhecido como controle jurisdicional de constitucionalidade.

Para eles, a judicialização da política caracteriza-se pela difusão da arena decisória judicial e/ou na adoção de mecanismos judiciais em arenas de deliberação política. Com esse conceito os autores propõem que os julgamentos de ações que envolvem políticas governamentais constituem, por si só, um processo de judicialização da política.

---

<sup>4</sup> Veja Oliveira e Carvalho (2006).

Concomitantemente, afirmam que a judicialização também se dá pela utilização de procedimentos jurídicos na ordenação do mundo político.

Nesse sentido, a judicialização diz respeito a uma forma de “*infusão de processos decisórios jurídicos e de procedimentos típicos de tribunais nas arenas políticas onde estes processos e procedimentos não se faziam presentes*” (Tate e Vallinder, 1995:13).

Posto isso, é importante ressaltar que para Vallinder o fenômeno da judicialização da política compõe-se de dois sentidos distintos e complementares, quais sejam, (1) o de expansão dos poderes de legislar e executar leis do sistema Judiciário, representando uma transferência do poder decisório do Poder Executivo e do Poder Legislativo para os juízes e tribunais, e (2) a disseminação de métodos de tomada de decisão típicos do Poder Judiciário nos outros Poderes Políticos.

Para entendermos o conceito no Brasil, Marcus Faro de Castro (1997) contribui muito para o entendimento em seu trabalho. Segundo ele, a judicialização da política promove, no Brasil, uma interação dos poderes que não prejudica a democracia.

A judicialização da política ocorre porque os tribunais são chamados a se pronunciar onde o funcionamento do Legislativo e do Executivo se mostram falhos, insuficientes ou insatisfatórios. Sob tais condições, ocorre uma certa aproximação entre Direito e Política e, em vários casos, torna-se difícil distinguir entre um “direito” e um “interesse político” (Castro, 1997:149).

Um bom exemplo para demonstrarmos a importância e a crescente atuação da justiça sobre os processos eleitorais encontra-se numa recente eleição norte-americana. Retomando os fatos, em 2000 disputavam o cargo de presidente dos Estados Unidos o republicano George W. Bush e o democrata Al Gore. Essa eleição nos chama a atenção porque – ao contrário do que é comum nos EUA –, além de uma disputa acirrada entre os candidatos, o resultado do pleito, aparentemente, mostrou-se controverso, ensejando,

dessa forma, uma disputa judicial entre os candidatos a fim de decidir a legitimidade do vencedor.

Nessa eleição, o resultado divulgado pela mídia, antes mesmo do fim da contagem dos votos, dava a vitória, no voto popular, para Al Gore, por 300 mil votos a mais. No entanto, em virtude do modelo eleitoral norte-americano de voto indireto, Bush venceu a eleição.

O caso judicializou-se quando foi finalizada a contagem dos votos no Estado da Flórida. Nesse estado em específico, constatou-se uma diferença inferior a 0,05% do total de votos entre os candidatos. Essa pequena diferença exibida no resultado final, pela lei americana, implica necessariamente a recontagem dos votos, motivo pelo qual ambos os pretendentes vieram a pleiteá-la em alguns locais desse Estado – por certo, naquelas localidades onde esperavam obter maior votação. A pequena margem na vitória de Bush tornara o resultado da Flórida crucial para definir as eleições no Colégio Eleitoral. A questão acabou tendo que ser decidida pela Suprema Corte dos EUA, órgão máximo do Poder Judiciário norte-americano e, também, imbuído de julgar, em última instância, tal contenda. O resultado, como já sabido, incorreu na interrupção da recontagem, dando a vitória a George W. Bush.

Esse caso emblemático de judicialização de uma eleição suscita um interessante conjunto de reflexões pertinentes às Ciências Sociais e desafiadores dos postulados geralmente aceitos pela Ciência Política. A delegação ao Judiciário de um poder soberano sobre o processo de definição do corpo representativo constitui-se em instrumento para garantir os direitos políticos dos cidadãos, além, é claro, de uma maior lisura, dado que há uma maior racionalização, de todo o processo eleitoral. Para que uma eleição seja considerada base de um procedimento democrático, é de suma

importância que esta garante a liberdade do eleitor e do eleito, tanto no ato, quanto no momento subsequente a uma eleição, além de garantir que, mesmo que o governo mude de orientação, o eleito possa ser empossado.

No Brasil, o tema da judicialização da política foi utilizado em estudos sobre o Judiciário eleitoral recentemente, em casos como a verticalização e a fidelidade partidária. Esse último caso, por exemplo, foi assunto de diversas propostas de reforma e, em 2007, foi pauta de discussão no Judiciário (tanto no TSE, quanto no STF) por causa do escândalo chamado de “mensalão”. Através de uma consulta feita pelo partido DEM (Democratas) (CTA nº 1.398/07), o TSE se pronunciou contrário aos precedentes e, com exceção de um de seus ministros, ficou definido, mediante o voto da maioria, que os mandatos pertencem aos partidos e coligações, e não aos eleitos. Para tomar tal decisão, os ministros se embasaram em dados da eleição do ano anterior para provarem que o que elege o candidato é o partido, por meio da legenda. Segundo os dados, pouco mais de 6% dos deputados eleitos em 2006 atingiram sozinhos o quociente eleitoral. Sendo assim, não é o candidato que ganha a eleição, mas, sim, a soma dos candidatos daquele partido ou coligação.

Com base nessa decisão do TSE, recursos foram feitos pelos partidos de oposição ao governo— DEM, PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) e PPS (Partido Popular Socialista) – ao STF, pedindo as cadeiras dos candidatos eleitos por eles, em 2006, que migraram logo depois das eleições. O STF, com base na consulta CTA nº 1.398/07 do TSE, deferiu os recursos, devolvendo 8, 9 e 7 cadeiras aos partidos, respectivamente. Essa resolução do TSE sobre a fidelidade partidária alterou significativamente o rumo das eleições e o comportamento dos representantes. Tal mudança tem sido vista como um bom exemplo de judicialização da política. No caso

brasileiro, esta tem sido justificada, pelos estudos mais recentes, como causa das inovações surgidas na Constituição de 1988.

Os exemplos mencionados acima nos mostram estudos sobre judicialização da política no campo eleitoral evidenciando a tendência de decisões dos tribunais contrárias a situação e um ativismo jurídico que merecem ser destacados. Por isso, devo fazer, aqui, uma ressalva teórica. A judicialização da política e o ativismo jurídico são fenômenos distintos. Ainda que para se ter judicialização da política é necessário o ativismo jurídico, este não é condição suficiente. O ativismo jurídico foi estudado por Cappelletti (1999), que nos mostra que a criatividade do juiz surgiu com a crise do formalismo jurídico. Tal formalismo diz respeito ao ato mecânico de um juiz como “*boca inanimada da lei*” e originou-se das ideias justinianas e montesquienianas, que dizem que o juiz só aplica a lei existente. No entanto, para Cappelletti o papel do juiz é muito mais difícil e complexo, imbuído de mais responsabilidade pessoal, moral e política, tanto quanto jurídica. Essa responsabilidade é a politização do juiz. A questão apontada pelo autor é se tal politização transforma o juiz em legislador: se sim, mina toda a concepção de separação dos três poderes, o que ameaçaria a legitimação democrática da função jurisdicional.

Esse papel criativo do juiz vem ocorrendo tanto em países de *Common Law* quanto nos de *Civil Law*, ao longo de todo o século XX. Este fenômeno não se restringe ao direito Judiciário, uma vez que é o reflexo da expressão do Estado e todos os seus ramos. Para o autor, a expansão do poder do Judiciário representa o contrapeso entre os poderes. Mas é importante ressaltar que a criatividade do juiz não significa direito livre. Cappelletti acredita que tanto o Judiciário quanto o Legislativo criam leis, no entanto, são processos distintos de criação, no qual o Judiciário encontra-se vinculado a limites

substanciais. Ainda que não estejam inteiramente vinculados a tais limites, os juízes têm sua criatividade restringida por eles.

Com a revolta contra o formalismo, os juízes conquistaram espaço para uma maior liberdade de condições (discricionariedade) e, conseqüentemente, criatividade, porque quanto mais vaga a lei, e mais imprecisos os elementos do direito se demonstravam, mais amplo se tornava o espaço deixado à discricionariedade nas decisões judiciárias. Com isso, acentuou-se o ativismo, o dinamismo e, por fim, a criatividade do juiz.

No contexto dessa abertura para o ativismo jurídico, o Legislativo e o Executivo eram considerados gigantes por suas capacidades de intervenção e administração, respectivamente. Essa abertura surgiu no contexto do *Welfare State*. É importante ressaltar que o surgimento do *Welfare State* e o crescimento dos poderes Legislativo e Executivo são resultados da revolução industrial que trouxe, segundo o autor, a massificação. No entanto, com a descentralização legislativa ocorrida juntamente com a participação popular nos procedimentos decisórios e administrativos, aumentaram as responsabilidades imputadas ao Judiciário, transformando-o num terceiro gigante.

Tudo isso fez com que surgisse uma justiça constitucional voltada, especialmente, para o controle Judiciário da legitimidade constitucional das leis. Segundo Cappelletti, são as características e exigências fundamentais econômica, política, constitucional e social que permitiram o inevitável desenvolvimento da função jurisdicional de forma criativa. Mas Cappelletti questiona se a criatividade judiciária torna o juiz legislador, ou melhor, se a função jurisdicional se iguala à legislativa. Para o autor, os juízes são criadores do direito (*law-makers*), interpretam, esclarecem, plasman, transformam o direito, mas isso não significa que sejam legisladores (Cappelletti, 1999:73).

Para o autor tanto o Legislativo quanto o Judiciário são criadores do direito. No entanto, o Judiciário é destinado à passividade processual, já que ele nunca inicia um procedimento jurídico.

Impõe-se-lhe [ao Judiciário] uma atitude processual de imparcialidade, neutralidade e distanciamento, no sentido de que deve estar em posição de superioridade e neutralidade em relação às partes, impedido de decidir uma controvérsia em que esteja o seu próprio interesse. Ele é levado, enfim, a um comportamento de equânime tratamento (fairness) das partes no processo, no sentido de que deve garantir a todas elas adequada oportunidade de fazer valer as próprias razões. Nessas limitações naturais elas representam a verdadeira força e a única característica do processo jurisdicional (ibidem:82-3).

A crescente demanda do Judiciário para a resolução de problemas políticos são traços de uma judicialização da política. Nesse sentido, a judicialização está diretamente associada ao alargamento da discricionariedade<sup>5</sup> judicial, ao protagonismo do poder Judiciário e ao ativismo judicial. A judicialização da política, ou melhor, a capacidade de influência do Judiciário nas políticas públicas interfere, quando não altera, o *status quo* vigente. No entanto, Vallinder (1995) afirma que para tal intervenção o Judiciário deve ser chamado.

Para Tate (1995), as condições para que a judicialização ocorra são: democracia; separação dos poderes; direitos políticos; uso dos tribunais pelos grupos de interesse; uso dos tribunais pela oposição; inefetividade das instituições majoritárias; percepções das instituições de “fazer-política”; delegação (deliberada) por instituições majoritárias. Das condições dadas por Tate (1995), para haver judicialização da política, somente a exigência da existência da democracia é vista com restritiva para o entendimento do conceito. Para o autor, a democracia é condição necessária, porém não suficiente para o surgimento da judicialização. Tate afirma que em todos os países estudados a democracia fazia parte do ambiente político. Este diagnóstico consolidou, para ele, a

---

<sup>5</sup> No dicionário, discricionariedade significa poder ilimitado, sem restrição.

tese de que não é possível compatibilizar governos autoritários e a expansão do poder judicial. No entanto, como tentarei demonstrar ao longo desta tese, sobretudo no capítulo em que menciono o fim da repressão da ditadura militar e início da abertura democrática, foi necessário judicializar para que a democracia surgisse e se fortalecesse no Brasil.

Lembrando os autores, só há judicialização quando juízes apresentam uma postura política ou ideológica contrária àquela predominante nas instituições majoritárias, opondo-se, assim, às políticas por estas adotadas. A judicialização da política surge, então, no momento em que as instituições legislativas e executivas passam a não dar conta das questões que envolvem os direitos assegurados em lei aos cidadãos. A rapidez com que um tribunal decide sobre uma questão é significativa se pensarmos no tempo que se leva da criação, à votação e decretação de uma lei pelo Legislativo. Acaba, por isso, a atividade legislativa, que é uma atividade estritamente política, sendo incorporada pelo Judiciário. E isso ocorre, seja pela fragmentação, ou pela vontade de proteger os direitos, como nos lembra Ferejohn (2005). Segundo ele,

A judicialização da política também leva à regulação judicial da política. A recente regulação judicial de práticas democráticas tem se concentrado no desenvolvimento de doutrinas constitucionais que permitam que tribunais reorganizem as práticas políticas. Por exemplo, nesse momento, algumas das mais importantes decisões legais a respeito da política estão sendo tomadas em tribunais: nomeações, acesso às urnas, financiamento de campanhas, e outras maneiras de regular a vida política que por muito tempo ficaram blindadas contra qualquer tipo de escrutínio judicial (*ibidem*:6).

Ferejohn argumentou, em seu artigo, que a judicialização da política não ocorre necessariamente no resultado final do processo, mas a judicialização da política pode ocorrer no momento da definição das regras do jogo que irão constranger atores nas disputas políticas. Como tentarei demonstrar nos exemplos estudados nesta tese, é exatamente a interferência da Justiça Eleitoral nas disputas políticas do processo

eleitoral, seja durante a eleição, seja em casos de disputa judicial em que o TSE assume posição contrária à situação política brasileira, seja quando é chamado a escrever as leis que regerão o processo eleitoral, ou, ainda, seja no momento da falta de uma lei, os juízes eleitorais interpretam as existentes e criam novas leis eleitorais. Todos esses são casos para explorarmos se estamos falando de judicialização.

Segundo Ferejohn, existem duas causas principais da judicialização da política. A primeira é a crescente fragmentação do poder entre as instituições políticas que acabam por limitar a capacidade legislativa das mesmas e, por conta disso, fazendo com que os cidadãos busquem outras instituições capazes de criar maneiras mais rápidas para conseguir soluções. Essa causa tende a gerar o que a literatura chamou de judicialização das relações sociais. A segunda possibilita uma maior confiança nos tribunais no que tange à proteção de importantes valores contra abusos políticos. Se pensarmos essa questão e o surgimento da Justiça Eleitoral ainda na Inglaterra, perceberemos que foi exatamente a falta de confiança nos poderes políticos, associado à grande confiança no braço judicial, que permitiram a criação do Judiciário especial. No Brasil, os motivos para a criação da Justiça Eleitoral não foram diferentes.

Ferejohn (2005) aproxima-se muito dos estudos de autores como Esmein (1909) e Duguit (1923). Para esses autores, a atribuição do controle do processo eleitoral sempre foi tema relevante entre os estudiosos jurídicos. Ambos franceses do final do século XIX, eles aprofundam seus trabalhos no tema a partir da separação dos poderes. Para eles, a atribuição do controle à Câmara interfere no poder Judiciário, pois que o papel de reconhecer um resultado eleitoral é de natureza jurídica; além disso, eleições envolvem litígios que são sempre problemas jurídicos.

Também temos Raccioppi e Brunelli (1909), italianos que escreveram:

a verificação das eleições encerra, verdadeira e propriamente, um julgamento, *un vero e proprio iudicio*; e este, entrando, por uma parte, realmente, na competência peculiar do poder judicial, por outra bem pouco vai, nas assembléias políticas com a índole destas e suas paixões (*ibidem*:206-7).

Segundo esses autores, atribuir ao parlamento o reconhecimento de um representante do povo permite que este parlamento não o faça com justiça, pois que isso é atribuição única e exclusiva do Judiciário.

Mais recentemente, os estudos de Badinter e Breyer (2004) nos dizem que as decisões dos juízes são aceitas porque se diminuiu a confiança nos “braços do governo” (Executivo e Legislativo). E essa diminuição da confiança nos demais poderes apresenta-se, principalmente, pela forte cobertura da mídia nos processos políticos, na complexidade da sociedade e seu sistema de governo.

Badinter e Breyer mencionam a importância dada pelo público aos juízes por eles garantirem a proteção dos direitos democráticos básicos, uma vez que houve um significativo declínio da confiança do público no sistema político e nos políticos. Segundo eles, confia-se nos juízes porque eles são anônimos (se comparados com os outros ramos do governo); o público acredita que, apesar de o juiz poder falhar, ele é correto no seu trabalho básico de garantir o cumprimento da lei, não faz por si mesmo, não desobedece à hierarquia, se submetem às regras estritamente éticas e não são comuns escândalos envolvendo membros do poder Judiciário. Isso ajuda a entender como os juízes são (ou se tornaram) importantes para a constituição básica da tarefa de ajudar a sociedade, ou seja, para solidificar a proteção aos direitos básicos humanos nas democracias. Segundo os autores, no caso eleitoral, o juiz busca a equidade do voto (um homem, um voto).

A integridade do direito, bem como do juiz, também ajuda a entender porque as atribuições eleitorais foram submetidas ao Judiciário. Para Dworkin (2003), a integridade é uma virtude de comunidades de princípios, em que a história e a moral são utilizadas pelo juiz, por ele denominado “Hércules”, no trato do direito. Hércules domina a história de sua comunidade, não cria leis, mas as interpreta com imparcialidade construtiva. Estando o juiz pautado pela integridade, três dimensões lhe são impostas: as decisões judiciais devem consistir em questões de princípios, e não compromisso, estratégia ou acomodação política; um juiz que afirma um determinado direito deve mostrar que esta afirmação é consistente com o volume de precedentes e com as principais estruturas do arranjo constitucional; e um juiz que adota um princípio no julgamento de determinado caso precisa dar peso total ao mesmo no julgamento de outros casos. Dworkin está preocupado com a integridade no fazer e executar as leis.

De uma perspectiva mais institucional temos o trabalho de Nonet e Selznick (2005), que estudam a integridade por meio de um eixo entre o direito repressivo, autônomo e responsivo, ocasionado pela relação entre o direito, a política e a ordem social. Esse eixo representa uma escala de baixo a alto estágio do desenvolvimento legal e está diretamente relacionado com a evolução social e legal. O direito repressivo está ligado ao sentimento de posse, de domínio do Estado. Já o autônomo rompe com essa barreira, mas não avança tanto quanto o responsivo.

O direito responsivo tem como principal característica ater-se às necessidades sociais, permitindo mais abertura sem que para isso ocorra uma ruptura com a integridade do direito. Dessa maneira, o Judiciário sai do seu isolamento característico e passa a interagir com a sociedade, assumindo compromisso com a justiça substantiva. Nesses termos, a ordem legal mais aberta à participação e às críticas se desenvolve rapidamente

em benefício de um aperfeiçoamento jurídico-legal e até mesmo social. Assim, o direito responsivo torna-se mais sensível, flexível, autocorretivo e adaptado, aumentando a relevância da dimensão política. Mas tal interação não pode permitir que haja riscos à integridade. A imparcialidade jurídica entre as partes permanece, o que muda é o propósito, ou melhor, o raciocínio legal que orienta a busca de resultados concretos.

Dessa maneira, permanece no eixo abertura-integridade do sistema responsivo uma tensão resolvida pela combinação entre o novo modelo e o antigo, quais sejam, o do propósito e das regras. A instituição responsiva retém um apego no que é essencial a sua integridade enquanto se diz responsável por novas forças em seu entorno. O direito responsivo percebe as pressões sociais como princípio do saber e oportunidade da autocorreção. Para assumir essa postura, uma instituição requer uma direção de seu propósito que permitirá críticas dentro de uma escala, admitindo abrir caminhos para mudanças, ao mesmo tempo em que pode controlar a discricionariedade administrativa e, assim, aliviar o risco da redefinição institucional.

Esses autores mencionados aqui são úteis para fortalecer a associação feita por Ferejohn (2002), qual seja, a falta de confiança nos poderes políticos associado à grande confiança no braço judicial. No caso brasileiro, isto leva à criação de uma Justiça Eleitoral especial que, aqui, tento pensar através da judicialização da política.

Assim como Cappelletti (1999), Ferejohn (2002:9) chama a atenção de que o que está em jogo é a alocação do poder de legislar. Para este último, “*as atividades do Judiciário e em que normas são produzidas se situam justamente na contestada fronteira entre responsividade democrática e legalidade*”. Essa é a fronteira que, quando ultrapassada, leva à usurpação do poder. Todos esses autores, cada um a sua maneira, estão atentos a um fenômeno que vem ocorrendo nas sociedades ocidentais, qual seja, o aumento do

poder Judiciário sobre os demais poderes. Seja pelo ativismo, ou pela judicialização da política, é incontestável o surgimento do Judiciário como um relevante ator.

Sob condições que sejam favoráveis, a judicialização [da política] se desenvolve apenas porque os juízes decidem que devem (1) participar da tomada de decisão política que poderia, de outra forma, ser deixada à discricção, criteriosa ou arbitrária, de outras instituições e, ao menos ocasionalmente, (2) substituir as decisões políticas emanadas de outras instituições por aquelas emanadas deles mesmos (Tate e Vallinder, 1995:33).

Vallinder (1995) demonstra que a judicialização da política é um fenômeno relativamente raro, pois depende de uma conjunção de fatores. Devido à importância das orientações de instituições majoritárias e dos valores e atitudes dos juízes, espera-se que a judicialização ocorra em apenas duas de oito possíveis combinações de circunstâncias. Para haver judicialização da política é necessária **a associação simultânea de um ativismo jurídico com defesa dos valores dos juízes contrária ao poder majoritário em condições facilitadoras e favoráveis**. Para essa tese, entendo tais condições como sendo:

- A) *ativismo jurídico*: o ativismo jurídico é aqui entendido tal como Cappelletti como sendo o surgimento de um judiciário criativo voltado para defesa de uma constitucionalidade legal dos demais poderes, ou ainda, dos princípios democráticos.
- B) *Defesa dos valores dos juízes contrária ao poder majoritário*: quando o judiciário se pronuncia em favor daquilo que é constitucionalmente aceito e contrário ao grupo da elite política dominante.
- C) *Condições facilitadoras e favoráveis*: falaremos de condições facilitadoras e favoráveis quando um fato histórico nos permitir pensar nas demais condições. No caso dessa tese foram escolhidos quatro fatos históricos para serem estudados.

Em resumo, só há judicialização quando juízes apresentam uma postura política ou ideológica contrária àquela predominante nas instituições majoritárias, opondo-se, assim, às políticas por estas adotadas associado ao ativismo jurídico. Segundo o autor,

De juízes ativistas, por definição, pode-se esperar que aproveitem todas as oportunidades para usar seu poder de tomada de decisão de modo a disseminar os valores que prezam no que concerne a políticas públicas. Todavia, quando esses valores são consistentes com aqueles que dominam as instituições majoritárias, ainda que as condições sejam favoráveis à judicialização do processo político, haverá muito menos incentivos para que os juízes ativistas busquem fazê-lo, pois esse processo já estará produzindo os resultados políticos desejados (*ibidem*:34).

Os três fatores mencionados acima (ativismo jurídico, defesa dos valores, pelos juízes, contrária ao poder majoritário e às condições facilitadoras) serão o que buscarei nos dados e na história que apresento a partir do próximo capítulo.

Por fim, é importante ressaltar que a judicialização da política é diferente da judicialização das relações sociais. Na primeira, o Judiciário exerce controle sobre a vontade do soberano que aqui, no nosso caso estudado, significa o controle do processo eleitoral, pois o que se busca com a entrega do processo eleitoral ao Judiciário nada mais é do que a racionalização da administração pública – tema tão caro à teoria da judicialização da política. “*O tribunal começa a migrar, silenciosamente, de uma posição de coadjuvante na produção legislativa do poder soberano, de acordo com os cânones clássicos do republicanismo jacobino, para uma de ativo guardião da Carta Constitucional e dos direitos fundamentais da pessoa humana*” (Werneck Vianna *et alii*, 1999:53), aqui expresso no direito político do cidadão brasileiro. Meu propósito é demonstrar que o TSE já fazia isso antes da Carta Cidadã. Na segunda forma de judicialização, fala-se da regulação da sociabilidade e das práticas sociais, sobretudo das de natureza privada, impermeáveis à intervenção do Estado (*ibidem*:149). Esta tese não

tratará desse tipo de judicialização. Falarei exclusivamente da natureza pública, da judicialização da política.

---

*Capítulo 2:  
A pré-  
história e a  
história da  
Justiça  
Eleitoral*

---

A história política brasileira teve nas fraudes eleitorais um grande problema que impactava diretamente os resultados oficiais, manipulando a verdade eleitoral e garantindo que tudo permanecesse exatamente como estava. Ainda que com algumas diferenças na Colônia, no Império e na Primeira República, as fraudes eram fatores determinantes para o impedimento das transformações substanciais na política brasileira. Diversos políticos dessas fases denunciaram-nas como sendo um retrocesso brasileiro. Por exemplo, Assis Brasil, político gaúcho e crítico das fraudes eleitorais na República Velha, afirmou, no Manifesto da Aliança Libertadora do Rio Grande do Sul ao País, em 1925:

Ninguém tem certeza de ser alistado eleitor; ninguém tem certeza de votar, se porventura foi alistado; ninguém tem certeza de que lhe contem o voto, se porventura votou; ninguém tem certeza de que esse voto, mesmo depois de contado, seja respeitado na apuração da apuração, no chamado terceiro escrutínio, que é arbitrária e descaradamente exercido pelo déspota substantivo, ou pelos déspotas adjetivos, conforme o caso for da representação nacional ou das locais. (Assis Brasil, 1998:312)

A primeira fraude eleitoral da República, oficialmente documentada e divulgada pela imprensa, ocorreu já na eleição inicial para o Congresso Constituinte, no Estado da Bahia. Na época, apenas duas chapas apresentaram candidatos e ambas receberam votos regularmente em todas as seções. No dia seguinte ao pleito, o jornal da capital baiana, *Diário da Bahia*, divulgava o resultado da apuração informando, inclusive, quantos votos os candidatos receberam em cada localidade. Esses dados constavam nas atas de cada seção e, depois de apurado o pleito é que se iniciou a fraude, através da adulteração, muitas vezes grosseira, das atas de apuração (Souza, 1996:71).

Na literatura se encontram diversos exemplos, como Raymundo Faoro que afirmou que *“a eleição será o argumento para legitimar o poder, não a expressão sincera da vontade nacional, a obscura, caótica e submersa soberania popular. A vergonha dos chefes não nasce da manipulação, mas da derrota. O essencial é vencer, a qualquer*

*preço” (Faoro, 2000:708). Jairo Nicolau, autor contemporâneo, escreveu: “as eleições, mais do que expressar as preferências dos eleitores, serviram para legitimar o controle do governo pelas elites políticas estaduais. A fraude era generalizada, ocorrendo em todas as fases do processo eleitoral (alistamento dos eleitores, votação, apuração dos votos e reconhecimento dos eleitores)” (Nicolau, 2004:34).*

Até a concepção da Justiça Eleitoral, contra esse mal foram experimentadas diversas fórmulas, todas frustradas. A criação dessa instituição se deu em meio a uma luta entre facções oligárquicas que tinham como único objetivo conquistar o poder do Estado<sup>6</sup>. Como veremos, ela não foi calcada em bases sólidas, seja do pensamento liberal, ou positivista, ou autoritário, existentes à época. Embora seja um avanço para a democracia política brasileira, seu surgimento assenta-se unicamente na traição e na luta entre as forças oligárquicas que se utilizavam deslavadamente das fraudes.

O objetivo do capítulo é apresentar a história da Justiça Eleitoral, bem como seus antecedentes. Para tanto, subdividi o capítulo em quatro partes. Na primeira, apresento os antecedentes; na segunda, o momento da criação e seus idealizadores; na terceira, falo brevemente sobre a suspensão, para finalmente, na quarta parte falar do pós-1945 aos dias atuais<sup>7</sup>.

### **Os antecedentes da Justiça Eleitoral**

Até o Império, os juízes tiveram participação crescente no processo eleitoral, mas ainda pequena se comparada à participação da Justiça Eleitoral. Para citar um exemplo, em 1824 passou a ser obrigatória a presença de um juiz na mesa receptora; posteriormente

---

<sup>6</sup> As fraudes eleitorais eram praticadas por todos, sem exceção. Assis Brasil, por exemplo também se beneficiou de fraudes eleitorais. Apesar desse ser um tema relevante e que complexifica o argumento desta tese, este mereceria um estudo exclusivo, pois que permite supor que a Justiça Eleitoral, num primeiro momento, surgiu para servir a elite política dominante.

<sup>7</sup> Uma cronologia dos principais fatos encontra-se em anexo.

este ganhou o direito de ser o presidente da mesma. A gradual participação dos magistrados deveu-se às sucessivas tentativas de inibir as fraudes. E foi por causa das mesmas que, em 1881, Rui Barbosa redigiu o Projeto de Lei que ficou conhecido como Lei Saraiva (Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881). Esta lei objetivava a moralizar as eleições com a criação do título de eleitor, juntamente com as eleições diretas e com a atribuição à magistratura do alistamento eleitoral, abolindo as Juntas Paroquiais de Qualificação. Ao redigir o projeto dessa lei, Rui Barbosa estava muito preocupado com as fraudes, mas não obteve muito resultado, pois as mesmas continuaram a ocorrer. Logo após a Lei Saraiva, houve a primeira eleição direta para a Câmara dos Deputados, o Senado e as Assembléias Provinciais.

Com a Proclamação da República, houve uma ruptura significativa no que se refere às leis eleitorais, que eram inspiradas no modelo francês. Os políticos acreditavam que as leis brasileiras não eram eficazes para o controle eleitoral, e por isso passou-se a adotar o modelo norte-americano. As principais inovações implementadas, a partir desse novo modelo, foram a eliminação do "censo pecuniário", ou "voto censitário", a instituição do voto direto para presidente e vice, além de afirmar, no Regulamento Alvim (Decreto n.º 511, 23 de junho de 1890), a importância de os eleitos exprimirem a vontade nacional. Embora com tais inovações, o Regulamento Alvim não alterou substantivamente a prática eleitoral, permitindo que as fraudes permanecessem na base de todo o processo. Mas não se pode deixar de mencionar que, pela primeira vez, uma lei eleitoral brasileira expressou claramente a necessidade de moralização, ainda que isso não tenha ocorrido de fato.

No que se refere ao plano eleitoral, ao longo da República Velha se encontram diversas leis, decretos e instruções<sup>8</sup>. Embora em números haja um acervo vasto de legislação eleitoral, essas não trouxeram modificações substantivas que inibissem as fraudes. As falsificações das atas eleitorais, um dos mais graves e delicados problemas do sistema eleitoral brasileiro, permaneceram. Esse tipo de fraude nas eleições fez com que essas ficassem conhecidas como “eleições a bico de pena”.

Outro problema grave era a “degola” que ocorria quando a Comissão de Verificação de Poderes do Legislativo federal ou estadual não reconhecia a eleição de um candidato, não dando posse ao mesmo. Existiam também as fraudes ocorridas no dia mesmo da votação, que eram praticadas pelos “cabalistas” (aqueles que incluíam nomes na lista de votantes) e pelos “capangas” ou “capoeiras” (que intimidavam o eleitor utilizando-se, muitas das vezes, da força física). Mas também era bastante comum agrupar eleitores no “curral eleitoral” para a distribuição de cédulas já lacradas para serem depositadas diretamente na urna (Gomes, Pandolfi e Albert: 2002).

---

<sup>8</sup> Seguindo em ordem cronológica, as principais: decretos 200A de 8 de fevereiro, 277D e 277E de 22 de março, 480 e 511 de, 13 e 23 de junho, e 563, de 14 de agosto de 1890, que regulam o alistamento e a eleição pra a constituinte republicana. Para a convocação e eleição das assembleias legislativas dos estados foram expedidos os decretos 802, de 4 de outubro, e 11.899, de 20 de dezembro de 1890. A Constituição já mencionada acima foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Logo após a Constituição, foi sancionada a lei eleitoral nº 35, de 26 de janeiro de 1892, que estabelece o processo para as eleições federais. Esta foi modificada pelas leis nº 69, de 1º de agosto de 1892, 153 e 184, de 3 de agosto e 23 de setembro de 1893, 342 e 347, de 2 e 7 de dezembro de 1895, 380, 411 e 426, de 22 de agosto, 122 de 7 de dezembro de 1896, 620, de 11 de outubro de 1899, 907, 908 e 917, de 13 de novembro e 9 de dezembro de 1902, sendo, em grande número, atos emanados do Poder Executivo, regulamentando, criando instruções e interpretando vários dos seus dispositivos, mas que não significaram, na prática, qualquer transformação significativa. Em 15 de novembro de 1904 foi sancionada a lei 1.269, conhecida como Lei Rosa e Silva. Esta teve alterações parciais; as mais importantes foram as da lei 2.419, de 11 de julho de 1911. Diversos projetos foram apresentados entre 1911 e 1915, os mais importantes serão apresentados a seguir. Iniciando pelas leis 3.139 e 3.208, de 2 de agosto e 27 de dezembro de 1916, a primeira prescreve o modo por que deve ser feito o alistamento eleitoral; a segunda, reguladora do processo das eleições, consolidou, corrigindo e melhorando, tudo o que havia de bom e aproveitável nas leis anteriores e adotou vários dispositivos novos tendentes a atenuar muitos dos vícios e falhas que afetam os costumes políticos, entre elas confiou aos juizes algumas funções eleitorais. Essa última foi conhecida como Lei Bueno de Paiva. As leis 3.139 e 3.208, citadas acima, tiveram modificações nas leis 3.424, de 19 de dezembro de 1917, e 3.542, de 25 de setembro de 1918, 4.226 e 4.227, de 30 de dezembro de 1920 (Tavares de Lyra, 1921 *apud Cadernos da UnB*, setembro de 1980).

Outra prática comum na Primeira República era a existência de duas Assembléias, bem como de dois presidentes de estado empossados no mesmo Estado e no mesmo período. Essas contendas sempre eram resolvidas pelo Supremo Tribunal Federal, mas nunca traziam resultados satisfatórios. Revoltas e assassinatos eram as principais formas encontradas para resolver os problemas entre os oponentes<sup>9</sup>.

Além disso, a prática do regime era autoritária com o abandono do princípio da representação. Melhor dizendo, ainda que houvesse um número expressivo de leis, ainda que permanecesse o voto para a escolha do representante, a verdade das urnas não existia. Mais ainda, a última palavra era sempre dada pelos aliados do governo que desejavam manter as coisas como sempre estiveram. Diferentemente do Império, na República surgiu uma nova configuração do poder em que o conflito entre grupos oligárquicos era exclusivamente direcionado para a conquista do patrimônio constituído pelo Estado. Segundo Paim (1989), essa conquista, no âmbito das antigas províncias, revela-se, de pronto, insuficiente. Para o autor, era “*necessário assegurar a posse do Executivo Central. Para apaziguar esse conflito inventou-se a ‘política dos governadores’ ou o ‘chamado café com leite’ (alternância de São Paulo e Minas Gerais na suprema magistratura)*” (Barreto e Paim, 1989:204).

O liberalismo, que impôs ao país a Constituição de 1891, foi sufocado, permitindo o surgimento da prática autoritária que se configurou posteriormente pela doutrina castilhistas. Nesse sentido, concordo com Paim quando diz que “*a doutrina liberal de Rui Barbosa, do mesmo modo que a de Assis Brasil, peca pelo abandono do entendimento firmado no Império de que a representação era de interesses*”

---

<sup>9</sup> No livro *A Primeira República*, de Edgard Carone, encontra-se um bom exemplo ocorrido no Sergipe, em 1910. Os políticos envolvidos na contenda foram Batista Itajahy e Rodrigues Dória. Ambos se diziam chefes do poder Legislativo sergipano, criando-se um impasse que só foi resolvido pelo Supremo Tribunal Federal. Esta notícia foi publicada na *Folha de S. Paulo* de 10 e 11 de abril de 1910. Ver Carone (1973:117-26).

(*ibidem*:219). E esse abandono permitiu a sustentação da falsa convicção de que a República era o governo de todo o povo e, também, permitiu o surgimento de uma nova oligarquia que governava ao “arrepio da Constituição”. Tudo isso fez com que os partidos políticos fossem necessários apenas nos períodos eleitorais, utilizados como instrumento para tentar retirar do poder grupos oligarcas e, em seu lugar, colocar outros grupos oligarcas. Ou seja, como sabiamente afirmou Faoro (2000), esse período configurou-se pela “distribuição natural do poder” entre as oligarquias estaduais. Somado a isso, a corporação militar se modernizou e se profissionalizou, permitindo o seu fortalecimento doutrinário e corporativo, ainda que existissem ideários em minoria que desembocariam no Tenentismo.

Em síntese, mesmo passando a ser o fio condutor da República para a escolha dos representantes, o processo eleitoral não recebeu um tratamento adequado. E isso permitiu aos estudiosos, como Leal (1978), Lessa (1988), Barreto e Paim (1989), entenderem esse período como um retrocesso na questão eleitoral, se comparado ao Império. Sua organização e estrutura eram bastante precárias, o que permitia, ainda, a permanência de fraudes. Várias leis foram implementadas na tentativa de inibi-las, mas nenhuma obteve resultado relevante. Isso porque as fraudes tinham um significado importante nessa fase da República: elas garantiam a política dos governantes e, conseqüentemente, a estrutura de poder oligárquica inabalada.

No entanto, a frágil base dessa configuração política não iria, e nem poderia, se sustentar por muito tempo. Diversos são os motivos para o seu desmoronamento: havia tentativas, no Congresso, de moralização das eleições, a modernização, a industrialização e a urbanização do país já estavam acontecendo e permitindo o surgimento de novas classes, novas demandas, além do fortalecimento do sindicalismo.

Bastava um desentendimento entre as oligarquias dominantes para que tudo viesse ao chão, e se reconfigurasse de outra maneira.

Em todo o período da Primeira República houve discussão, tanto na Câmara quanto no Senado, sobre soluções que inibissem as fraudes eleitorais. Essas soluções sempre traziam à discussão a ideia de atribuir à Justiça o controle do processo eleitoral. Havia políticos que acreditavam que a retidão dos juízes acabaria por contaminar os processos eleitorais, evitando as fraudes. Mas havia aqueles que pensavam o contrário: os juízes se contaminariam com a “politicagem”. Independente do posicionamento dos deputados e senadores em relação ao controle do processo eleitoral, dificilmente se encontrava um político que duvidasse da integridade moral dos juízes. Essa integridade, aqui, é entendida como sendo uma virtude em que a história e a moral são utilizadas pelo juiz Hércules no trato do direito, tal como a descreve Dworkin (2003).

Um bom exemplo do temor pela contaminação dos juízes pela política pode ser encontrado no Senado, nas palavras de Arthur Rios, quando das discussões da Lei Rosa e Silva (1903). Segundo ele, “*porque são puros [os juízes], não devemos envolvê-los em impurezas*” (Anais do Senado, 16/07/1902). Em 1916, na discussão sobre a reforma eleitoral, Abdias Neves protestava: “*onde se vê conveniência, onde se vê uma terapêutica maravilhosa para os males da decadência eleitoral, eu vejo, pois, uma inconveniência e um perigo. [...] não convém arrastar a magistratura da serenidade em que paira para o terreno da politicagem*” (*ibidem*, 27/09/1916).

Sob o impasse de quem controlaria o processo eleitoral, três momentos apresentam-se com maior relevância<sup>10</sup>:

---

<sup>10</sup> Sobre o assunto, a tese de Cristina Buarque de Hollanda (2007) tem informações relevantes e mais aprofundadas.

a) **as discussões de 1903** (período da elaboração da Lei Rosa e Silva): Francisco Bernardino propôs a inclusão da magistratura no processo eleitoral. As discussões, bastante acaloradas, com especial preocupação com o alistamento eleitoral que ocorria de maneira fraudulenta, tinham como ideal a incorporação do alistamento pelos Judiciários estaduais, ainda que as eleições tivessem leis e respaldos nacionais. Segundo o deputado, *“os alistamentos perderam toda a fé. Os alistamentos são, em geral, imperfeitos, clandestinos, simulados e falsos. Com esta base, senhores, é impossível que se faça obra digna e patriótica”* (Anais da Câmara dos Deputados, 04/08/1903). Francisco Bernardino não desejava que o Judiciário fosse incluído na ordem política. Para ele, era necessário manter a independência dos poderes, *“por bem da independência, da inamovibilidade da magistratura dos Estados, eu entendo que é um grande perigo confiar-lhe função política: é pervertê-la, é desgraçá-la, é sujeitá-la a imensos dissabores”* (*ibidem*, 04/08/1903). Como Francisco Bernardino acreditava na retidão do Judiciário, mas temia que ele fosse contaminado pela “politicagem”, propôs um projeto bastante avançado para sua época, qual seja, sugeriu a criação de um Judiciário especial para as questões eleitorais. Vários colegas de Bernardino foram terminantemente contra sua proposta. João Luiz Alves e Tavares de Lyra, por exemplo, alegaram que o princípio de neutralidade seria gravemente comprometido pelo critério previsto de recrutamento da magistratura, já que estes poderiam estar vinculados aos coronéis e chefes locais. Embora o projeto de Bernardino não tenha se transformado em lei, sua importância deve ser registrada, pois, pela primeira vez na história do Brasil, houve uma discussão na Câmara dos Deputados sobre o papel da magistratura no processo eleitoral. Nesse sentido, pela primeira vez as atenções do Congresso se voltaram para a ideia de se criar uma magistratura independente, capaz de controlar uma parte do processo eleitoral. Este foi o primeiro momento no qual se reuniram algumas

das principais características da Justiça Eleitoral em uma discussão parlamentar, qual seja, o controle do processo eleitoral por um Judiciário especial.

b) **as discussões de 1914:** em 1914 o tema de uma magistratura própria para o processo eleitoral foi retomado por Victor de Britto. Seu projeto diferencia-se daquele de Francisco Bernardino por se preocupar com o processo de verificação de poderes que servia apenas para os congressistas ajustarem os resultados eleitorais como bem lhes conviesse. Nessa ocasião, discutiu-se muito o fim da “degola”, mas sem muito resultado. Apoiando-se em estudiosos internacionais, Britto acreditava que delegar a habilitação política ao político era o mesmo que permitir as fraudes, porque estaria autorizando o interessado no resultado a interferir no mesmo. Diante disso, Britto concluiu, em seu projeto, que *“o remédio lógico para sanar esse mal seria evitar a causa principal delle, isto é, entregar a verificação de poderes a verdadeiros juízes”* (*ibidem*, 11/08/1914). Esse projeto não teve muita repercussão no Congresso, mas se torna importante aqui, em vista do tema que explorou – a preocupação com as fraudes na verificação de poderes.

c) **as discussões de 1916:** a comissão mista composta por Bueno de Paiva (presidente), Augusto de Farias, João Luiz Alves (relator), Alberto Sarmento, Christiano Brasil, Alcindo Guanabara e Guilherme Campos foi criada para trabalhar nos assuntos eleitorais. O objetivo desta era reformar as leis eleitorais do período e seu resultado ficou conhecido como Lei Bueno de Paiva (Lei 3.208, de 27 de dezembro de 1916) que introduziu a magistratura no processo eleitoral. Ainda não era a criação da Justiça Eleitoral porque se confiou o alistamento a um Juiz de Direito (juiz comum) e manteve a verificação dos poderes com o Congresso. Segundo os Anais da Câmara, a primeira preocupação desta Comissão foi a de evitar a duplicidade dos diplomas eleitorais.

Também se preocupou em manter a guarda da urna pelos magistrados, no intuito de não permitir que estas fossem corrompidas. Dos idealizadores dessa lei, Christiano Brasil foi, sem dúvida, o maior entusiasta dessa mudança. Segundo ele, o espetáculo deprimente das eleições tinha impacto avassalador sobre a fé republicana. Era preciso refundar esta fé com base numa lei eleitoral boa e sã, por isso a inclusão dos juízes no processo eleitoral. Este deputado se surpreendeu ao ver seus colegas condenarem a participação da magistratura porque, para ele, esta classe era uma das mais independentes e honestas da República. Dentre as três discussões apresentadas, sem dúvida a ocorrida em 1916 foi, além de mais longa, a mais importante para este estudo, porque ela insere o Judiciário de maneira definitiva no processo eleitoral da República brasileira. Embora ainda não seja a criação da Justiça Eleitoral, esse avanço na lei eleitoral abre espaço para o surgimento da mesma. E isso pode ser considerado o primeiro grande passo para a moralização do regime eleitoral brasileiro.

Embora essas discussões não tenham trazido, de fato, o Judiciário para o controle do processo, elas demonstram a preocupação, bem como o amadurecimento da ideia entre os políticos de então.

### **A criação da Justiça Eleitoral**

Com o término da Revolução de 1930, um decreto governamental estabeleceu que fosse formada uma comissão para estudo e revisão de toda a legislação eleitoral brasileira. O Ministério da Justiça e Negócios Interiores, incumbido de acompanhar os trabalhos da comissão, só o fez realmente quando seu então ministro, Oswaldo Aranha, foi substituído por Maurício Cardoso, que dirigiu pessoalmente a revisão final do projeto apresentado ao Governo Provisório. Essa Comissão era composta por Joaquim Francisco de Assis Brasil, Mário Pinto Serva e João Crisóstomo da Rocha Cabral

(relator). Por motivos de saúde, Mário Pinto Serva teve pouca atuação junto à Comissão.

A Subcomissão para preparar o anteprojeto do Código Eleitoral dividiu o trabalho em duas partes: a primeira dizia respeito ao alistamento dos eleitores, que se realizou em setembro de 1931; a segunda, ao processo eleitoral propriamente. Entendiam eles que as partes “*obedecem aos mesmos princípios fundamentais e se entrosam em um sistema, como partes independentes e harmônicas*” (Cabral, 1929:16). O trabalho da Subcomissão passou pela apreciação de alguns jurisconsultos notáveis. São eles: Antônio de Sampaio Dória, Juscelino Barbosa, Mário Castro, Bruno de Mendonça Lima, Sérgio Ulrich de Oliveira, Adhemar de Faria e Octavio Kelly.

A Justiça Eleitoral foi criada em 1932, pelo Decreto nº 21.076, de fevereiro de 1932 – o primeiro Código Eleitoral do país. Suas responsabilidades eram preparar, realizar e apurar as eleições, além de reconhecer os eleitos, ou seja, ela era responsável por todo o processo eleitoral, o que a difere, em muito, dos projetos apresentados ao Congresso e mencionados anteriormente.

No entanto, sendo a Justiça Eleitoral um órgão Judiciário especializado, encarregado de administrar e julgar casos eleitorais, não se pode dizer que as participações de juízes nas eleições, durante o Império e Primeira República, sejam o início de sua formação. E, embora muitos políticos da época tenham atribuído à reforma Bueno de Paiva promulgada no governo Wenceslau Brás como o primeiro passo para a sua criação, esta também não pode ser considerada como embrião porque, nesta lei, somente a qualificação para as eleições foi confiada à atividade judiciária. Alguns políticos e juristas desse período, como, por exemplo, Pedro Lessa, afirmaram ser essa lei uma desmoralização da Justiça, já que as juntas eleitorais reviam o trabalho do Judiciário.

Para Edgard Costa, “a revolução política de 1930 deixou, inegavelmente, como a sua maior e melhor conquista, a reforma do sistema eleitoral, iniciada com o Código de 1932” (Costa, 1964). Para Pontes de Miranda, o “verdadeiro significado sociológico da Revolução de 1930 e da Constituição de 1934 foi o de unificar o processo e o direito eleitoral material, enfeixando-os nas mãos do Poder Legislativo quanto à legislação e da Justiça Eleitoral quanto à aplicação” (Miranda, 1937 e 1967). A relevância do Código pode ser vista em seu eco na formatação da Constituição de 1934. Nesta, o Código foi largamente reproduzido, dando a ele maior firmeza e impossibilitando os espíritos reformadores da época.

Segundo Ângela Castro Gomes, os tenentes revolucionários consideraram o Código Eleitoral uma precipitação, pois acreditavam que o retorno à ordem legal ainda não era viável. Para os tenentistas, tal retorno ameaçava os rumos políticos renovadores que imprimiam a direção dos negócios públicos. Gomes ainda nos lembra que um dia após sancionado o decreto, os tenentes reagiram duramente contra os rumos dado ao processo de constitucionalização. O evento símbolo foi o empastelamento do prestigioso jornal pró-Constituinte, *Diário Carioca* (Gomes, 2007:20-1).

Walter Costa Porto (2002), ao falar da criação da Justiça Eleitoral brasileira, nos chama a atenção para o fato de que a Inglaterra, desde 1868, Portugal, desde 1896, e outros como Alemanha, Prússia, Áustria, Grécia, Polônia e Tchecoslováquia já tinham delegado ao Judiciário a matéria eleitoral. Segundo afirma Ferreira Filho (1984; 1989), esse anteprojeto foi inspirado nas Justiças Eleitorais tcheca<sup>11</sup>, uruguaia, argentina e na obra *Democracia Representativa: do voto e da maneira de votar*, de Assis Brasil. Pela

---

<sup>11</sup> Manuel Gonçalves Ferreira Filho, em suas obras *Comentários à Constituição Brasileira e Curso de Direito Constitucional*, atribui a criação da Justiça Eleitoral Brasileira como inspirada nas inovações da Constituição Tcheca de 1918, e sua Lei Eleitoral de 1920. Segundo ele essas duas últimas foram elaboradas por influência de Kelsen. Ver Ferreira Filho (1989:157).

importância do pensamento de Assis Brasil e de João da Rocha Cabral, estes merecem uma cuidadosa apresentação de suas obras, antes mesmo de escrever sobre o Código de 1932.

### **Assis Brasil e a Justiça Eleitoral**

O principal idealizador da Justiça Eleitoral brasileira foi Assis Brasil. Além de ser o principal membro da Subcomissão responsável pela redação do código, Brasil redigiu duas importantes obras para o Direito Eleitoral. Seu livro *Democracia representativa: do voto e do modo de votar* (1931) tornou-se um clássico no Direito Eleitoral brasileiro, embora o autor não tenha se dedicado exatamente a escrever sobre a criação da Justiça Eleitoral. Nele, Assis Brasil mostra que nada era mais perigoso para a garantia da liberdade política que o sistema, então quase universalmente usado, da refusão periódica dos registros de eleitores. Para esse autor, a Lei Saraiva tinha sido o único progresso nas leis eleitorais brasileiras. Embora Assis Brasil não tenha dedicado tratamento minucioso à criação de uma Justiça Eleitoral em *Democracia Representativa*, o autor reafirma, em todo o seu texto, uma leitura positiva acerca da magistratura: “o Poder Judiciário, pela série de condições que reveste, é em todos os países o mais independente de paixão partidária e o menos subserviente aos governos” (Assis Brasil *apud* Brossard, 1989:162).

No segundo livro, *Do Governo Presidencial na Republica Brasileira* (1934), outra grande obra do autor, Assis Brasil diz que o Brasil é o primeiro país no mundo a fazer um Código Eleitoral e a tornar a Justiça independente do poder Executivo. Além disso, afirma que os juízes são, em parte, os verdadeiros interessados pela justa representação, por isso deve-se delegar à Justiça Eleitoral a direção de todo o processo eleitoral. Para ele, por ser a Justiça independente do poder político, ela é a melhor força para se

controlar quem entra e quem sai desse poder. Mas não há dúvida de que sua maior obra política foi a elaboração do anteprojeto que criou o Código Eleitoral de 1932. Adequando seus estudos e a doutrina liberal dominante com a realidade brasileira, Assis Brasil conseguiu criar uma grande obra que, em linhas gerais, mantém-se até os dias atuais.

Ainda em 1925, Assis Brasil já reivindicava a necessidade de implementação da representação e justiça. Ele afirmou, no Manifesto da Aliança Libertadora do Rio Grande do Sul ao País (1925), que para o Brasil ser considerado um país civilizado muitas mudanças deveriam ocorrer, pois que o “*Brasil não tem representação e não tem justiça*” (Assis Brasil, 1925:312). Esse será o lema que Assis Brasil sustentará ao longo de toda a sua carreira política, e será também esse lema que a Aliança Liberal tomará como base para a Revolução de 1930.

É nessa base “representação e justiça” que Assis Brasil e seus colegas revolucionários comporiam as leis reformadoras e inovadoras que marcariam, em definitivo, e positivamente, o direito político do cidadão brasileiro. Ainda que a regulamentação da Justiça Eleitoral não tenha sido um desejo unânime dos aliancistas, pois trazia a possibilidade de rompimento em definitivo com o antigo regime, ela foi implementada com maestria.

Logo após Getúlio Vargas assumir o governo, Assis Brasil foi nomeado Ministro de Estado da Agricultura (em 3 de novembro de 1930). Em 28 de fevereiro de 1931, sem deixar o Ministério da Agricultura, Assis Brasil foi designado Embaixador em Missão Extraordinária e Ministro Plenipotenciário na República Argentina. E é em Buenos Aires que recebe uma Carta de Getúlio Vargas dizendo: “(...) *a lei eleitoral, primeiro passo para a debatida constitucionalização, teve terminada a sua revisão, respeitando-*

*se, em suas linhas gerais, o plano primitivo, de sua autoria, no tocante a sistema e princípios”* (Carta de Vargas a Assis Brasil, novembro de 1931 - Arquivo CPDOC – GV c 1931.11.00/1 – FGV).

Especificamente sobre a reformulação eleitoral, Assis Brasil tem a dizer:

A lei eleitoral tem por fim estabelecer regras para que todos os que possam conscientemente votar votem ao abrigo da fraude e da violência; dessa concorrência de capacidades e influências mais ou menos culminantes, mais ou menos definidas, nascerá forçosamente a média do pensamento nacional. Bom ou mau o resultado, ele deve ser aceito como o único natural e, pois, o único legítimo. (Assis Brasil, 1931:72)

Para o autor é necessária uma fiscalização do processo, além da existência de mesas escrutinadoras, com mesários de todas as parcialidades. E para tal fiscalização, diz ele que

o poder Judiciário, pela série de condições que reveste, é em todos os países o mais independente de paixão partidária e o menos subserviente aos governos. O juiz letrado, pois, presidirá com dois secretários por ele escolhidos a organização da mesa [...]. Tudo gira em torno da preocupação constante de combinar a simplicidade com a verdade da eleição. (Assis Brasil *apud* Brossard, 1989:258).

Para ele, o Brasil deveria resolver suas questões com soluções brasileiras. Se havia grandes linhas-mestras, havia, também, peculiaridades nas sociedades que reclamavam tratamentos específicos. Por isso ele propõe um projeto inovador, específico para o país, o qual tem o Supremo Tribunal de Justiça Eleitoral (STJE) o poder máximo para as decisões eleitorais e, subordinado a ele, os Tribunais Regionais. Assis Brasil termina sua obra com os seguintes dizeres:

As melhores leis serão inócuas ou danosas se ao seu lado não houver Justiça organizada que as cumpra e faça cumprir integralmente. Que Justiça é essa? Os textos pré-revolucionários o dizem e repete-o o documento máximo cimentador da Aliança Liberal: é a Justiça esclarecida, a Justiça independente do poder político, a Justiça constituída por Juizes que penetram na carreira por concurso; que sejam promovidos pela antiguidade combinada com o mérito taxativo; que sejam administrados, processados, julgados, punidos ou absolvidos por Tribunais da sua própria classe. A reforma que instituirá essa Justiça há de ser

decretada em definitivo pela assembléia soberana cuja eleição se regulamenta com a lei agora em elaboração. [...]. Desde já, porém, ele [o governo provisório] não poderia deixar de prover a organização judiciária na parte em que esta é essencial a plena operação do processo eleitoral. É o que se fez nas disposições do Ante-Projeto que entendem com a intervenção de Juizes para a sua execução. [...]

Quanto mais se pesarem os princípios e as circunstâncias e se cotejarem aqueles com estas, mais se consolidará a convicção de que a verdade está na Democracia e o pensamento democrático está cristalizado no lema imortal: representação e justiça (*ibidem*:339-40).

### Rocha Cabral e a Justiça Eleitoral

Outro nome relevante para a criação da Justiça Eleitoral foi João da Rocha Cabral. Ele nos deixou dois preciosos trabalhos sobre a Justiça Eleitoral. O primeiro é um capítulo de seu livro *Sistemas eleitorais do ponto de vista da representação das minorias* (1929), em que trata a questão da atribuição do processo eleitoral ao Judiciário. O segundo foi o livro *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil* (1934) em que são apresentados os trechos principais da exposição de motivos feita por ele e Assis Brasil perante o Ministro e a Comissão Revisora.

No primeiro, Rocha Cabral afirma que nunca houve, no Brasil Republicano, eleições que não levantassem contestações. Em todas havia “*argüições de fraudes, fundadas queixas de compressão e suborno, inextricáveis questões*” quanto à legalidade e aos resultados finais do processo eleitoral (Cabral *apud* Porto, 1989:256). Neste mesmo livro, Rocha Cabral escreveu sobre a urgência em se aperfeiçoar o regime eleitoral para que o Governo e o Parlamento fossem verdadeiramente responsáveis perante a nação. Em mais de 30 anos de revolução republicana no país, esse “*ainda se encontra, na escala dos praticantes do sufrágio universal, abaixo do antepenúltimo grau de aperfeiçoamento. [...] o alistamento é fraudado; o voto é comprimido; o resultado das urnas, burlado até no processo do reconhecimento nas câmaras*” (Cabral *apud* Porto, 2000:86).

No entanto, Rocha Cabral (1929) sugeriu apenas que fosse dada aos Tribunais a missão preliminar de resolver “*as contendas levantadas sobre o processo eleitoral*”, deixando para as Câmaras a competência de “*verificar e reconhecer os poderes de seus membros*”. Ou seja, este autor não deu uma solução concreta para o problema. Sua sugestão era de mudar, sem mudar concretamente, pois como já mencionado anteriormente a “degola” era uma das principais fraudes cometidas.

Já seu segundo livro, Rocha Cabral (1934) comenta o Código no seu mérito, apresentando os principais avanços do mesmo. Segundo ele, o livro foi feito com o objetivo de tornar acessível ao cidadão brasileiro a “*primeira expressão legal da mais importante obra que se espera da Revolução Brasileira de 1930*” (Cabral, 1934: 11). Bastante elogioso às obras de Assis Brasil, Rocha Cabral chama a atenção para o fato de Assis Brasil sempre, desde o início do regime republicano, denunciar os problemas do processo eleitoral. Segundo a exposição de motivos, “*a reforma de que mais carecemos nesta hora, mesmo como condição para a menor mudança, ou alteração nos artigos do formoso pacto de 24 de fevereiro de 1891, é a reforma do voto*” (*ibidem*: 12). Em sua opinião, a Revolução de 1930 permitiu essa reforma.

Rocha Cabral lembra que o Governo Provisório teve o cuidado de escolher técnicos capazes para elaborar o anteprojeto, isentos da contaminação do antigo período. Além disso, esses técnicos tinham a consciência de que para preparar o projeto era necessário que as regras abrangessem as verdadeiras necessidades do país. Por isso, viram a necessidade de redigir com cautela, fazendo as devidas reconstituições históricas, para que as técnicas eleitorais pudessem ser o “alicerce do edifício político”. “*Edifício que na época presente exige bases de extrema solidez e resistência. E quaisquer falhas nesses fundamentos começariam por tornar dúvidas a própria solidez do edifício, a própria*

*autoridade da Convenção” (ibidem:13).* O autor menciona, ainda, que o método da ciência política utilizado pelos membros da Subcomissão para a redação do anteprojeto do Código é, acima de tudo, experimental e inspirado nos ensinamentos de Leon Donat.

Dentre os princípios fundamentais<sup>12</sup>, mundialmente aceitos, adotados pela Subcomissão para a redação do anteprojeto, o 8º diz que *“toda matéria de qualificação de eleitores, instrução e decisão de contendas eleitorais será sujeita a jurisdição de juízes e tribunais especiais, com as garantias inerentes ao Poder Judiciário” (ibidem: 15-6).*

Rocha Cabral deixa bem claro que as inspirações vieram de experiências bem-sucedidas da atribuição ao poder Judiciário da questão eleitoral, como, por exemplo, países do Velho Continente, da Argentina e do Uruguai. Segundo os autores do Código Eleitoral de 1932, *“tornara-se no Brasil uma aspiração geral ‘arrancar-se o processo eleitoral, ao mesmo tempo, do arbítrio dos governos e da influência conspurcadora do caciquismo local’” (apud Porto, 1989:257).*

O projeto buscou o melhor a se adaptar ao momento brasileiro e adotou

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 também especiais para o desempenho das segundas; 3º) os juízes e tribunais, estabelecidos embora a título provisório até a reconstituição definitiva do regime, gozarão das garantias próprias da magistratura. Deles se afastam absolutamente as contaminações das suplências legais, de experiência recente bem dolorosa. Com esta característica, absoluta

---

<sup>12</sup> Os primeiros sete princípios fundamentais são: 1º) o poder político emana do povo. Deve ser conferido por meio de eleição; 2º) todo cidadão e 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; 3º) a inscrição do Registro Cívico é obrigatória; 4º) as causas que possam fazer perder o direito eleitoral, ou seu exercício, são reduzidas ao mínimo; 5º) o voto é absolutamente secreto; 6º) a representação dos órgãos coletivos de natureza política é automaticamente integralmente, ou tanto quanto possível, proporcional; 7º) todas as corporações de caráter eletivo, designadas para intervir nas questões do sufrágio, devem ser escolhidas com as garantias dos princípios acima consignados. O 8º foi mencionado acima.

independência de ação e precisa responsabilidade, os magistrados eleitorais dirão ‘judicialmente’ da qualificação e de todas as contendas que se travarem a respeito do direito eleitoral desde o alistamento dos eleitores até a proclamação final dos eleitos; e 4º) ao lado, anexos e subordinados a essa magistratura, funcionários, técnicos e repartições adequadas foram encarregadas da identificação dos eleitores, da sua inscrição, do arquivo eleitoral e de todo o processo referente ao serviço eleitoral, em uma e em outra das referidas fases (Cabral, 1934:32).

O curioso é que essa estrutura se mantém inabalada até os dias atuais.

O autor termina sua exposição de motivos dizendo que entende ter cumprido todas as exigências demandadas para a elaboração do anteprojeto. Além disso, diz que toda a complexidade do problema eleitoral não encontraria terreno para se desenvolver, pois, com o código, estava assegurada a reconstrução da República. Diz o autor, ainda, que “*o projeto procura corresponder a esta necessidade e se apresenta integral, em sistema racional e prático, baseado nos mais modernos e aperfeiçoados processos de justiça política, de técnica democrática e de representação democrática, desafiando a comparação com os mais completos e práticos do mundo*” (ibidem:39). E para finalizar, diz Rocha Cabral: “*a instituição da Justiça Eleitoral é um dos pontos mais fortes da reforma política trazida por este Código*” (ibidem:54).

A criação da Justiça Eleitoral foi fundamental para o surgimento da democracia política no país porque era necessária uma solução rápida e eficaz que fosse capaz de estancar os abusos dos demais poderes sobre a representação da soberania popular. Tal como mencionado no primeiro capítulo desta tese, a judicialização da política pode nascer no momento em que, com o aparecimento de litígios, há uma necessidade de rápida solução, não podendo esperar que o Legislativo legisle sobre o assunto. Aliás, como explicado ao longo deste capítulo, várias foram as tentativas do Legislativo em estancar tais abusos, mas nenhuma se demonstrou eficaz.

Com a criação da Justiça Eleitoral, as fraudes eleitorais não foram erradicadas, mas, sem dúvida nenhuma, foi o primeiro grande passo para tal. Com sua criação, a degola foi completamente eliminada. Isso só foi possível porque, ao atribuir ao Judiciário o poder de controlar o processo eleitoral, não se permitiu que os próprios representantes legitimassem seus sucessores. Esta tinha sido a base na qual se estruturou toda a política dos governadores da República Velha. Nas discussões do Congresso, historicamente os magistrados não se envolviam nas questões políticas e sempre foram considerados detentores de uma retidão inquestionável. É interessante ressaltar, no dizer dos próprios parlamentares brasileiros, que os juízes eram idôneos e os políticos corrompidos e que não havia um político que duvidasse da retidão do Judiciário. Este assunto foi mencionado quando se falou da integridade do juiz no capítulo anterior. No Brasil não foram diferentes as questões, apontadas pela literatura, que levaram à valorização do Judiciário, fazendo com que este surgisse como o terceiro gigante.

A instituição encarregada pela Justiça Eleitoral foi o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, criado em 24 de fevereiro de 1932, cujo principal objetivo era fazer com que se cumprissem as leis eleitorais da maneira mais idônea possível. Seu primeiro presidente foi o ministro Hermenegildo Rodrigues de Barros. Além do Tribunal Superior havia os Tribunais Regionais<sup>13</sup>, em cada circunscrição judiciária, com juiz eleitoral de primeira instância, sendo este o juiz local vitalício, ou aquele escolhido pelo Tribunal Regional (onde houvesse mais de um), e juntas apuradoras nos lugares designados. Estas juntas eram constituídas, cada uma, por três juízes locais vitalícios, sob a presidência do que tivesse jurisdição no município da sede. A Justiça Eleitoral tinha Ministério Público próprio, exercido por um procurador geral, que funcionava junto ao Tribunal Superior, e 22 procuradores regionais, funcionando cada um junto a

---

<sup>13</sup> O Tribunal Superior, com jurisdição em todo o país, tinha sede no Distrito Federal. Em cada Estado, no Distrito Federal e no Território do Acre, funcionava um Tribunal Regional.

um Tribunal Regional, todos nomeados pelo Presidente da República dentre juristas de notável saber; perante as juntas apuradoras funcionavam os representantes do Ministério Público da Justiça local (Leal, 1949:231-2).

À Justiça Eleitoral, além da atribuição de expedir, por seus órgãos superiores, instruções complementares à legislação eleitoral, competia todo o trabalho de alistamento, apuração e reconhecimento e, ainda, a divisão dos municípios em seções eleitorais, a distribuição dos eleitores pelas várias seções e a formação das mesas apuradoras. Estas, uma para cada seção, eram compostas de um presidente, primeiro e segundo suplentes, todos nomeados pelo juiz eleitoral, e de dois secretários, escolhidos pelo presidente da mesa. Discriminava a lei as incompatibilidades e preferências para o exercício da função de mesário, e permitia que os trabalhos das mesas fossem inspecionados pelos fiscais e delegados dos partidos (*ibidem*:231-2).

Com o Código de 1932, as mesas receptoras perderam a atribuição de contar os votos. Estas eram as fontes permanentes de atas adulteradas. Os Tribunais Regionais passaram a ser responsáveis pela contagem das cédulas das eleições estaduais e nacionais. No nível municipal, a responsabilidade coube às juntas apuradoras, presididas por juízes vitalícios. Outro importante ponto é que a diplomação dos eleitos passou a ser de responsabilidade dos Tribunais Regionais e Superior, abolindo, dessa maneira, os reconhecimentos fraudulentos e vergonhosos feitos pelas Assembléias Legislativas.

Ruy de Oliveira Santos publicou, em 1937, seu *Código Eleitoral anotado*. Segundo ele, a criação de uma magistratura especial para a questão eleitoral delega ao Judiciário a “qualificação e de todas as contendas que se travarem a respeito do direito eleitoral desde o alistamento dos eleitores até a proclamação final dos eleitos” (Santos, 1937:31). Classificado como original e harmônico por Santos, o Código de 1932

“oferece soluções brasileiras para o caso brasileiro”. Afirma, ainda, que “a Justiça Eleitoral, autônoma como é e com a competência que lhe assegurou a Constituição, é, sem dúvida, a característica principal e eixo do regime inaugurado pela Revolução de 1930” (*idem*). Segundo Santos, o Direito Eleitoral Substantivo passou a ser tutelado e dirigido pela Justiça Eleitoral, o que permitiu sua real execução. Ainda ele afirma que os tempos eram de especializações e a Justiça Eleitoral constituiu-se exemplo, no campo jurídico, do imperativo dessa época.

Além disso, o próprio Santos sugere pensar a criação da Justiça Eleitoral como uma forma de judicialização da política.

Pelo antigo regime, a parte decisória estava entregue ao Poder Legislativo, único que conhecia das arguições de incompatibilidade e inelegibilidade, reconhecimento ou perda de mandato, enfim, ao órgão essencialmente político se entregava causa da mesma natureza. O mal desastrado de tal sistema dispensa críticas. Norteando-se pela orientação do Código de 1932, o constituinte, sabiamente, *despolitizou toda a verificação de poderes*, na expressão do eminente Pontes de Miranda, *judicializando a proclamação dos eleitos e excluindo o elemento político na formação dos corpos políticos e na eleição do cargo político maior, o de Presidente da República*. (Pontes de Miranda, *apud Santos*, 1937:11, ênfases minhas).

Assim sendo, a instituição da Justiça Eleitoral como um organismo autônomo e vigilante do processo eleitoral permitiu o combate à fraude eleitoral e todo o mecanismo enviesado das eleições. Judicializar as eleições seria a única maneira de garantir lisura ao processo, além da competitividade, há muito suprimida. No entanto, embora em vários momentos os fatos apresentem semelhança, não podemos falar de judicialização da política como proposto para esta tese. Judicializar, no sentido dado por Pontes de Miranda é delegar à justiça o controle do processo. No entanto, o sentido que trato o termo judicialização da política não é o mesmo de Pontes de Miranda. Além de delegar o controle do processo eleitoral a uma justiça especial, entendo a judicialização como associada ao ativismo jurídico, ou seja, quando o Judiciário cria leis, além das decisões

contrárias aos poderes majoritários em contextos favoráveis - o que, nesse momento, não ocorreu.

Nessa primeira fase (1932-1937), três importantes pleitos foram organizados pela Justiça Eleitoral: em 1933, quando foram escolhidos os constituintes nacionais; em 1934, quando foram escolhidos os constituintes estaduais e, em 1935, quando foram escolhidos prefeitos e vereadores. As eleições de 1933 foram as primeiras eleições em que se experimentou a “verdade eleitoral”. Segundo Leal (1978:241-2), *“com efeito, de todas as eleições havidas até então foram as de maio de 1933 as mais regulares quanto ao mecanismo do alistamento, da votação e da apuração e reconhecimento”*. Em 1935, os termos prefeito e vereador substituíram a denominação de intendente e conselheiro municipal.

Durante todo o período estudado, não é possível encontrar concordância entre os políticos sobre quem deveria administrar o processo eleitoral. A grande maioria era contra a retirada do controle feito pelas Câmaras, mas existiam políticos, como Pedro Lessa que, mesmo defendendo a autonomia dos municípios, acreditavam ser importante a delegação das funções eleitorais ao Poder Judiciário. Nas palavras de Lessa: *“só ao Poder Judiciário é licito decidir recursos sobre apurações e sobre verificação de poderes municipais; porque o Poder Judiciário julga pelo alegado e provado; e, conseqüentemente, as suas decisões não podem ser contrárias ao que manifestou querer o município nas suas eleições”* (Lessa *apud* Leal, 1949:125). Segundo Leal, delegar a eleição ao Judiciário foi a solução que apresentou o menor inconveniente político no Brasil.

Victor Nunes Leal, avaliando a criação e o papel da Justiça Eleitoral, afirmou:

[...] é, sem dúvida, a solução que apresenta menores inconvenientes políticos, porque o Judiciário, ao menos em princípio, julga pelo alegado e provado e, conseqüentemente, as suas decisões não podem ser contrárias ao que manifestou querer o município nas suas eleições. (Leal, 1949:127)

Como nos aponta Faoro (2000), desde o Império havia uma especial predileção pelo Judiciário. Lembrando Rui Barbosa, Faoro diz que a justiça é a chave de todo o problema da verdade republicana. Derivando de Faoro, posso dizer que a Justiça Eleitoral seria, nesse sentido, apenas um desdobramento de uma força que vinha se articulando ao longo do Império e passando pela República.

Oliveira Vianna (1974), ao relatar a política dos governantes, mostra a impressionante teia em que as facções oligárquicas foram enredando o Executivo, o Legislativo e até mesmo os Judiciários Estaduais; faltava apenas o Judiciário Federal para o domínio completo. Para ele, o problema central era a necessidade de se reverem as leis brasileiras e, com o intuito de avançar, deveria, ou investir o poder Judiciário centralizado e autônomo, ou criar um quarto poder, tal qual o poder moderador. Diz Vianna,

Ou isto ou qualquer outra coisa que represente um centro de força, de natureza essencialmente política; mas, completamente fora de qualquer atinência ou dependência com os grupos partidários. Este centro de força, cuja necessidade todos sentimos, seria organizado de maneira tal que pudesse agir direta e espontaneamente, e com eficiência imediata quando se fizesse preciso, sobre os grupos, as facções, os clãs, neutralizando-lhes a influência e a nocividade da vida administrativa do país. (Vianna, 1974:45)

E, em nota de rodapé, completa: “*e a Justiça Eleitoral, que veio com a Constituição de 1934, foi um começo disto – e um bom começo*” (*idem*).

Para Vianna, as leis não foram feitas para a sociedade brasileira existente. Ainda que estivessem calcadas em ideais nobres e extremamente avançadas, elas representavam uma sociedade fictícia que não a brasileira. Para o autor, esse hiato entre as leis e a

sociedade deveria ser suprimido, e uma das principais atitudes a se tomar era organizar a justiça “*como um dos meios de dar realidade à nossa democracia em letra de forma. Pode-se dizer, mesmo, que, se até hoje não temos tido nem liberdade civil, nem liberdade política, é principalmente porque nunca tivemos uma eficiente organização da justiça*” (*ibidem*:65). Outro importante ponto a ser trabalhado por Vianna era a educação, pois as leis brasileiras eram avançadas para um povo sem a educação adequada.

Será após a Revolução de 1930 que tudo se transformará. A nova organização eleitoral cunhada em 1932, com a criação da Justiça Eleitoral, trouxe transformações significativas ao sistema representativo brasileiro, transformações essas que podem ser sentidas até os dias atuais. Atualmente, ninguém duvida da lisura dos processos eleitorais; e se o assunto é Justiça Eleitoral, todos concordam que é uma instituição bastante sedimentada e idônea.

É importante ressaltar aqui que o amplo direito ao voto, em condições iguais (isto é, com a redução das fraudes), se deu durante um breve período autoritário, quando se encaminharam as reformas políticas, como por exemplo, a institucionalização da Justiça Eleitoral. Melhor dizendo, foi necessário um golpe, seguido da posse provisória de Getúlio Vargas para que as transformações em direção a uma democracia política pudessem ser implementadas. Para isso, era necessário o fim das milícias estaduais e, conseqüentemente, o esvaziamento do coronelismo e do poder oligárquico. Essa ação fortaleceu o poder central, permitindo-lhe operar reformas de maior profundidade política e social, muitas delas advindas da nascente e crescente classe média.

As reformas políticas, no que se refere à questão eleitoral, prometidas pela Aliança Liberal foram todas cumpridas nos primeiros anos do Governo Vargas. E o mais

importante é que as reformas eleitorais foram, sem dúvida, decisivas para que o país alcançasse um sistema eleitoral democrático baseado no voto secreto e comandado pelo Poder Judiciário, ainda que a execução somente ocorra uma década depois. Não há dúvidas de que o país avançou no que se refere à transparência nos procedimentos, na correção e no clima de liberdade durante o período eleitoral. No entanto, não significa que as fraudes foram extintas com a criação da Justiça Eleitoral. Sua criação mostrou ser a mais consistente, se comparada às tentativas anteriores, mesmo que ela ainda tivesse (e ainda tem) muitos pontos a alcançar. Tanto é verdade essa afirmação que, ao retomarmos as eleições em 1945, a Justiça Eleitoral reaparece como foi proposta por Assis Brasil em 1932, com apenas algumas poucas alterações.

O Império preocupou-se com o aprimoramento da representação. A República Velha rompeu com esse esforço de aprimoramento e transformou a política em “terra de ninguém”, sem lei, aumentando as fraudes e afastando o país do eixo democrático. A criação da Justiça Eleitoral, embora pareça motivada pelo sentimento de revanche e exclusão de parte da elite política, permitiu o surgimento de uma instituição necessária para a consolidação da democracia política no Brasil. Ainda que em 1937 a Justiça Eleitoral tenha sido suspensa, esse duro golpe não foi suficiente para acabar com o germe plantado em 1932, e aprimorado em 1935, quando tivemos a elaboração do segundo código eleitoral. O código de 1935 surgiu para corrigir imperfeições do primeiro código que dificultavam sua operacionalidade. Este segundo código foi proposto pelos membros do TSJE.

A criação da Justiça Eleitoral, nesses termos, significou um importante avanço em direção à democracia ao menos política, já que rompeu com as regras do antigo regime, baseado nas fraudes, e configurou-se em guardião da neutralidade e verdade eleitoral.

Noutras palavras, a Justiça Eleitoral foi fundada como uma instituição isenta da apetência política, com envergadura inquestionável, capaz de moderar o processo e realmente permitir o rompimento com o passado fraudulento.

No caso brasileiro, os motivos em favor dos juízes também passam por motivos como a integridade. Como demonstrado ao longo do texto, a sociedade e até mesmo os políticos estavam desacreditados em relação às eleições no país. Somando-se a isso era unânime a crença na idoneidade do Judiciário. Ainda que houvesse alguns que temessem a entrega do controle do processo eleitoral a esse poder, pois que esse poderia se contaminar com a “politicagem”, todos confiavam que as fraudes eleitorais seriam erradicadas com a criação da Justiça Eleitoral.

Como apresentado ao longo do capítulo, havia uma tendência a preferir o Judiciário desde o Império. Associado a isso, o colapso da República Velha permitiu uma maior abertura do mundo político ao poder Judiciário, sobretudo com a criação das duas justiças especializadas, quais sejam, a Eleitoral (em 1932), e a do Trabalho (em 1934). Essa abertura permitiu a criação da base para que a judicialização da política germinasse no país, pois que esses judiciários especiais tinham funções para além de judicante. Mas isso não significa que seu surgimento tenha sido instantâneo.

Se pensarmos que a fraude desequilibrava a balança da igualdade do voto em favor de um pequeno grupo de oligarcas, fica fácil perceber por que a agenda das transformações políticas da época redefiniu as relações entre os Três Poderes, permitindo ao Judiciário controlar a escolha dos representantes que iriam integrar os demais poderes políticos. Melhor dizendo, é a busca pela igualdade do voto que impulsiona as transformações advindas das demandas aliancistas permitindo o surgimento do que Cappelletti chamou de Terceiro Gigante. E esse novo Judiciário, diria mais poderoso, foi capaz de controlar

ao menos quem representa no “*legislador mastodonte e o leviantanesco administrador*” (Cappelletti, 1993:47).

O Executivo e Legislativo utilizavam-se da política dos governadores para manter o eixo Minas Gerais/São Paulo no poder. Também se utilizavam das fraudes eleitorais para garantir maioria no Congresso, minando os alicerces que manteriam o processo eleitoral nas mãos dos representantes do povo soberano. O Judiciário surgiu, então, como a última esperança da busca democrática, ou ainda, o reduto da verdade eleitoral, o guardião da neutralidade, o moderador do processo eleitoral. Nas palavras de Garapon, o “*último refúgio de um ideal democrático desencantado*” (Garapon, 1999:26).

Sendo assim, a partir do instante em que o Judiciário ganhou maior visibilidade e ação, no que tange ao mundo das eleições e ao mundo trabalhista, ainda na década de 1930, surge a possibilidade de judicialização da política no país. Mas a possibilidade, de fato, não se concretiza. Como para todos os setores da vida social a moral é a regra do jogo, isso abre espaço para o crescimento da força judicial, pois é ela quem tem sido chamada a garantir a moralidade da vida social, política, econômica e cultural.

Retomando Vallinder, a judicialização da política surgiu com a crescente demanda do Judiciário para a resolução de problemas políticos; e o Judiciário demonstra ser capaz de assegurar os direitos fundamentais, neste caso os direitos políticos. Sendo assim, a judicialização da política transforma o Judiciário em arena de decisão política. A judicialização da política pode estar relacionada não só à ampliação do acesso à justiça e reorganização do sistema judicial, mas também à deficiência dos poderes Executivo e Legislativo em atender adequadamente as pressões sociais por mudança.

Até aqui poderíamos afirmar que se trata de um caso de judicialização da política. No entanto, só há judicialização quando juízes apresentam uma postura política ou ideológica contrária àquela predominante nas instituições majoritárias, opondo-se, assim, às políticas por estas adotadas. E isso não foi questão do Judiciário eleitoral nesse período. É certo que a Justiça Eleitoral reduziu a quase zero as fraudes quando da sua criação, mas isso não se configura em judicialização da política.

Se voltarmos à literatura, veremos que os mesmos autores há pouco mencionados demonstram que o Judiciário tende a ser uma autoridade moral maior que os demais poderes, o que lhe permite promover os valores da justiça básica, aumento da igualdade e a liberdade de expressão. Sendo assim, o poder de controlar o processo eleitoral dado ao Judiciário surgiu da falta de confiança do público nos seus próprios representantes em garantir que o processo de escolha dos mesmos fosse justo, ao mesmo tempo em que percebeu que o Judiciário possuía um maior apego às normas éticas e isenção do processo (já que sua base não se pauta no princípio da representação, mas da equidade, justiça e integridade), o que garantiria maior lisura.

No momento em que a Justiça Eleitoral surgiu foi permitido ao Judiciário legislar, já que desde 1932 cabe à Justiça Eleitoral normatizar sobre a questão. Também permitiu ao Judiciário um maior ativismo, já que ele não é chamado somente para resolver questões eleitorais. Cabe a ele julgar, normatizar e, principalmente, administrar todo o processo eleitoral, desde o alistamento do eleitor e do candidato, até a apuração e diplomação. Mas não encontrei indícios que permitam dizer que esse período foi de judicialização da política. Nesse sentido, parto do princípio de que desde a criação da Justiça Eleitoral é possível falar em ativismo jurídico. Quando este se torna judicialização da política é o que tentaremos descobrir nos próximos capítulos.

## A suspensão da Justiça Eleitoral

Como já mencionado, algumas críticas foram feitas ao Código de 1932 pela própria magistratura eleitoral, que culminou nas alterações que resultaram na Lei nº 48, de 4 de maio de 1935, o Código de 1935. Esse é um exemplo de ativismo jurídico, no entanto, não podemos supor judicialização da política. Nesse mesmo ano, a Lei de Segurança Nacional suspendeu a Justiça Eleitoral. Embora o Código de 1935 tenha vigorado até o Golpe de 1937, não chegou a ser utilizado, pois Vargas outorgou uma Nova Constituição, redigida por Francisco Campos – conhecida como “polaca”. Nessa, o agora ditador fechou o Congresso Nacional (que só foi reaberto em 1945), extinguiu a Justiça Eleitoral, suspendeu as eleições livres, aboliu os partidos políticos existentes e estabeleceu eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos. Por dez anos não houve eleições no país, ou seja, entre os anos de 1935 a 1945, o estado de direito foi duramente atingido, comprometendo seriamente o desenvolvimento da cidadania brasileira. Somente em 28 de maio de 1945, através do decreto nº 7.586, a Justiça Eleitoral foi restaurada e não mais suspensa.

Com a emenda de 2 de dezembro de 1937, os partidos políticos foram extintos. Dentre eles, quase todos efêmeros e com resquícios ainda da República Velha, somente dois tinham projeção nacional: o PCB (Partido Comunista do Brasil, que praticamente desde a sua criação encontrava-se na clandestinidade) e a AIB (Ação Integralista Brasileira).

A lei que suspendeu os partidos políticos em 1937, dizia:

[...] considerando que o sistema eleitoral então vigente, inadequado às condições da vida nacional e baseado em artificiosas combinações de caráter jurídico e formal, fomentava a proliferação de partidos, com o fito único e exclusivo de dar às candidaturas e cargos eletivos aparência e legitimidade. (Carone, 1985:28).

A Constituição de 1937, redigida por Francisco Campos, era forte, centralizadora, autoritária, de inspiração fascista, sobretudo do ditador polonês Józef Pilsudski, e uma

parte das leis do regime de Mussolini, na Itália, tal como desejaram os positivistas, em 1889. A polaca consagrou a corrente positivista, autoritária e caudilhistas de Benjamin Constant, Floriano Peixoto, Flores da Cunha e Lindolfo Collor (e outros, sob a influência do castilhismo e do Colégio Militar de Porto Alegre, onde estudaram todos os presidentes do regime militar pós-1964). A Constituição de 1937 também estabeleceu eleições indiretas para presidente, com mandato de seis anos e previu a realização de um plebiscito para referendá-la, o que nunca ocorreu.

Mesmo com a suspensão, a Constituição de 1937 diz, 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.

Com essa nova Constituição o Presidente da República, além de dissolver a Câmara dos Deputados, poderia expedir decretos-lei sobre matéria de competência legislativa da União, excetuando-se: modificações à Constituição; legislação eleitoral; orçamento; impostos; instituição de monopólios; moeda; empréstimos públicos; e alienação e oneração de bens imóveis da União. Os decretos-lei expedidos pelo presidente dependiam do parecer do Conselho de Economia Nacional, que possuía como competência o poder consultivo.

O Estado Novo significou um grande golpe para os avanços institucionalizados em 1932. Esses somente puderam retornar em 1945, como veremos adiante. Mas, de uma maneira geral, vimos um amadurecimento das correntes autoritárias na década de 1930. Getúlio Vargas empenhou-se em transformar as questões políticas em problemas técnicos, prevalecendo, acima de tudo, o bem comum e o ideal republicano.

Não há dúvidas de que o ponto culminante da reforma implementada no pós-1930 foi a institucionalização de uma justiça especial, a Justiça Eleitoral, que, segundo Costa (1964), surgiu como a *“mais lúdima garantia da verdade e da legitimidade do voto”*. Ainda que o sistema tenha fracassado em seguida, com o abandono das ideias liberais, não foi o suficiente para o completo desmoronamento dos ideais de representação e justiça. Será com o retorno da democracia, em 1945, que a Justiça Eleitoral retomará seu curso, como veremos nos próximos capítulos. Assim, devemos reconhecer que o pensamento liberal consolidou-se a partir da conquista de 1932, e essa assertiva se reafirma com a consagração desse ideal através da incorporação da Justiça Eleitoral como parte do Poder Judiciário brasileiro, a partir da Constituição de 1946.

Em 1945, com a deposição de Vargas, finaliza-se o Estado Novo permitindo o retorno dos ideais democráticos levantados pela revolução de 1930. Com essas ideias retorna também a necessidade de uma instituição que controlasse os processos eleitorais e esta será novamente a Justiça Eleitoral.

### **Do retorno da Justiça Eleitoral aos dias atuais**

Com o fim do regime autoritário e a retomada democrática, o processo eleitoral de 1945 foi regulado pela Lei Agamenon (Decreto-Lei 7.586/1945), que estabeleceu as eleições para presidente, senadores e deputados federais. Nesse Código, a Justiça Eleitoral ficou sob a responsabilidade do Supremo Tribunal Federal, já que as leis da época não

permitiam a criação de um Judiciário especial. Essa lei, redigida pelos membros do próprio Supremo, criou 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.

É importante ressaltar que a Justiça Eleitoral organizou-se nos moldes da Justiça Federal, desde seu ressurgimento, em 1945. Foi criado um Tribunal Superior, na capital da República, e Tribunais Regionais, nas capitais dos estados. Afora os Tribunais, em cada circunscrição judiciária havia um juiz eleitoral de primeira instância. A Justiça Eleitoral passou, também, a possuir um Ministério Público próprio, exercido por um Procurador Geral, junto ao Tribunal Superior, e procuradores regionais, junto a cada um dos 22 Tribunais estaduais.

A Constituição de 1946 veio reafirmar os direitos políticos inerentes ao processo eleitoral. Nesse período, o presidente e o vice eram eleitos por maioria simples, mas em pleitos independentes, com mandato de cinco anos e sem direito a reeleição imediata. Com o retorno das atribuições da Justiça Eleitoral ao TSE, na Constituição de 1946, reafirmou-se, também, uma maior autonomia da mesma, se comparada com os poderes dados aos demais tribunais ligados ao Poder Judiciário brasileiro. Pouco se alterou, nessa Constituição, no que tange às leis instituídas anteriormente. Entretanto, a Carta de 1946 trouxe uma novidade significativa: extinguiu a distinção de procedimento nas apurações dos pleitos municipais, estaduais e federais, passando todas elas para a competência da junta apuradora, presidida por um juiz e composta por dois outros cidadãos nomeados pelos Tribunais Regionais Eleitorais.

O terceiro Código Eleitoral, redigido em 1950 por um senador, também manteve a estrutura originária da Justiça Eleitoral, com poucas modificações. No entanto, as falhas

na redação desse Código fizeram com que, em 1955, o presidente do Tribunal Superior Eleitoral redigisse duas emendas ao mesmo para melhor operacionalidade das leis eleitorais.

O período seguinte, que vai de 1964 até 1985, caracteriza-se pelo aparecimento de uma ditadura militar, que alterou as atribuições dos poderes Executivo e Legislativo, bem como regulou a organização e o funcionamento dos partidos – ainda que o papel institucional da Justiça Eleitoral não tenha sido modificado. Com isso, a Justiça Eleitoral manteve a responsabilidade sobre as eleições no que concerne ao alistamento, admissão de candidatos, apuração das eleições e posse dos eleitos. E mais, durante os 21 anos de permanência no poder, o governo militar não se caracterizou pela obstrução da crescente incorporação de novos cidadãos em relação ao direito de voto. Autores como Olavo Brasil de Lima Junior, veem na manutenção da participação político-eleitoral do cidadão brasileiro uma tentativa de a ditadura militar legitimar o regime repressor. Segundo ele, essa participação foi supérflua e deu ao governo militar a possibilidade de extinguir as instituições democráticas construídas na fase anterior (Lima Júnior, 1998). Outro ponto bastante intrigante pode ser percebido se olharmos para os resultados dos pleitos do período em questão. Apesar do bipartidarismo compulsório, a Justiça Eleitoral conseguiu garantir a posse de candidatos contrários à situação.

Sem dúvida, o principal ônus do regime autoritário, na esfera política brasileira, deu-se com a outorga de uma série de Atos Institucionais, entre os quais, para os objetivos desse trabalho, interessam o AI-2, AI-3 e AI-5. Com o AI-2, de outubro de 1965, extinguiu-se as eleições diretas para presidente da República, dissolveu-se os partidos políticos criados em 1945, estabeleceu-se o bipartidarismo (Arena, da situação, e MDB, de oposição) e, principalmente, hipertrofiou o Executivo, cujos poderes incluíam a

autoridade para dissolver o Parlamento, intervir nos estados, decretar estado de sítio e demitir funcionários civis e militares. Em seguida, com o Ato Institucional nº 3, as eleições para governador e vice passaram a ser indiretas e os prefeitos das capitais nomeados por governadores (com o assentimento das Assembléias Legislativas). 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.

Durante a ditadura militar, coube ao Código Eleitoral de 1965 a regulação dos pleitos. Nesse Código estabeleceu-se a obrigatoriedade de votar em candidatos de um mesmo partido nas eleições proporcionais; proibição de coligação eleitoral; prazo de seis meses para o registro do candidato e multa para cidadãos não alistados ou eleitores que se ausentassem na eleição. 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. Nos capítulos posteriores aos dois próximos tratarei de verificar se se pode dizer de judicialização da política nesses casos.

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.

Posterior à Constituição de 1988, as leis que merecem destaque são a Lei Complementar n° 64/1990 (Lei das Inelegibilidades); a Lei n° 9.096/1995 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos); e a Lei n° 9.504/1997 (Lei das Eleições).

Como tentei demonstrar, desde a criação da Justiça Eleitoral, em 1932, ou melhor, desde o momento em que se confiou o controle do processo eleitoral a um Judiciário especial, ou ainda a um corpo técnico, o Brasil criou possibilidades para que a judicialização da política ocorresse. O ativismo jurídico é visível desde 1935. O que não encontrei entre a criação e a suspensão da Justiça Eleitoral foram as decisões contrárias ao poder majoritário associado a condições favoráveis. Esses são os fatores que tentarei

buscar no período de 1945 a 2002 para verificar quando o Brasil teve seu primeiro exemplo de judicialização da política.

No entanto, para conhecermos melhor a instituição que aqui me propus a estudar, dois capítulos antecedem tal estudo. No capítulo 3 apresento uma comparação das cinco formas de Justiça Eleitoral brasileira criadas nos Códigos Eleitorais de 1932 a 1965 e, no capítulo 4, apresento uma descrição sobre o banco de dados montado sobre as resoluções do TSE emitidas entre os anos de 1945 e 2002 e a amostra dos acórdãos de 1949 a 2002.

---

*Capítulo 3:  
As funções  
da Justiça  
Eleitoral de  
1932 aos  
dias atuais*

---

Como dito no capítulo anterior, a história da Justiça Eleitoral brasileira tem seu marco na criação do primeiro Código Eleitoral, em 1932. Desse marco até hoje, o país teve cinco códigos eleitorais, quatro constituições e diversas outras leis que alteraram, de alguma maneira, o processo eleitoral. Os cinco Códigos mantiveram a mesma divisão de suas partes: a Justiça Eleitoral, o alistamento, as eleições e as disposições gerais (ou várias) em que são tratadas questões sobre penalidades, garantias eleitorais, propaganda eleitoral e outros.

No Direito temos uma hierarquia de importância entre as leis. A fonte primária do Direito eleitoral é a Constituição Federal. Nela estão descritos os dispositivos que asseguram os princípios: republicano, democrático, soberania popular e pluralismo político. As quatro Constituições, de uma maneira geral, definiram as regras de quem são os eleitores e os elegíveis, a quem compete o controle do processo eleitoral e quais são suas atribuições, à exceção da Constituição de 1937.

As demais fontes são no âmbito da legislação ordinária e se dividem em próprias e subsidiárias. As próprias são o Código Eleitoral e as leis específicas<sup>14</sup>. Os Códigos Eleitorais são considerados o conjunto de leis no qual encontramos as normas responsáveis em assegurar a organização e o exercício do voto. As fontes subsidiárias são Código Penal, Código Processual Penal, Código Civil, Código Processual Civil, Direito Financeiro, Direito Tributário e as resoluções do Tribunal.

---

<sup>14</sup> Atualmente vigoram a Lei dos partidos políticos (Lei nº 9.096 de 19/09/1995, alterada pela Lei nº 9.259/97), a Lei das eleições (Lei nº 9.504/97), a Lei Complementar nº 64 (de 18/05/1990, que estabelece casos de inelegibilidade, prazos de cassação e determina outras providências), Lei nº 10.408 (de 10/01/2002, que altera a Lei nº 9.504, de 30/09/1997, para ampliar a segurança e a fiscalização do voto eletrônico) e a Lei nº 9.996 (de 14/08/2000, sobre anistia de multas aplicadas pela Justiça Eleitoral em 1996 e 1998).

O objetivo deste capítulo é apresentar as funções da Justiça Eleitoral descritas nos Códigos Eleitorais e nas Constituições. Demonstro, também, a composição e a divisão do Judiciário eleitoral brasileiro.

Como pudemos observar, a responsabilidade da Justiça Eleitoral, desde sua criação, tem se manifestado no que podemos chamar de um sentido prático: na regulação do alistamento, da apuração dos votos, do reconhecimento e proclamação dos eleitos, bem como do julgamento sobre questões de litígio e crimes eleitorais, da criação de instruções complementares à legislação eleitoral, da estruturação da rede física eleitoral (seções, zonas), da distribuição dos eleitores dentro dessa rede, da fixação da data das eleições, da fiscalização das propagandas eleitorais e da criação das mesas receptoras. Em um sentido político ou ainda moral, a Justiça Eleitoral tem por objetivo cumprir prerrequisitos democráticos, tais como eleições imparciais, seguras e rápidas; eficiente dinâmica de votação, apuração e proclamação dos eleitos; e eficácia na garantia da credibilidade do processo eleitoral como um todo.

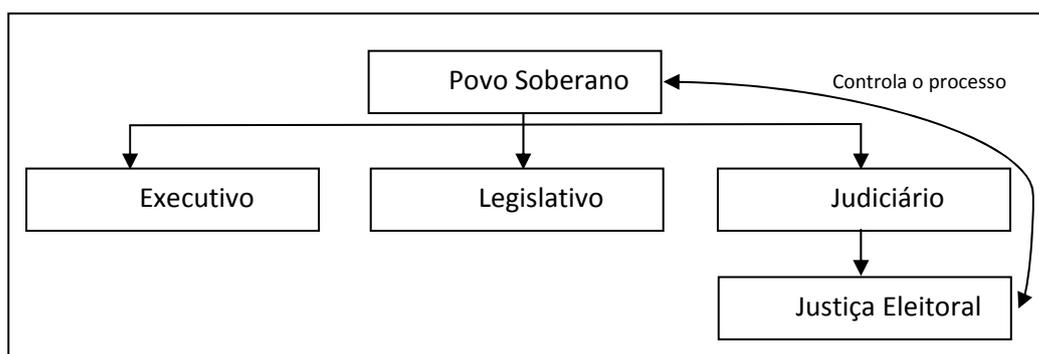
Dessa maneira, sua tarefa possibilitou, e ainda possibilita, uma maior sobreposição do poder Judiciário sobre os demais poderes, pois ele controla, administra, legitima, juridifica e garante a composição e renovação dos dois outros poderes. Para tanto, partindo de uma premissa técnica, em que um órgão apolítico e especializado seria o controlador de todo o processo, tornou-se imprescindível afastar os poderes Executivo e Legislativo da administração e do controle do processo eleitoral, e retirar das Câmaras Legislativas a prerrogativa da verificação dos mandatos. Além disso, sua estrutura permanece igual à proposta em 1945.

Uma diferença bastante interessante a ser apontada aqui é que, enquanto na justiça comum se recompõe no presente uma situação do passado, na Justiça Eleitoral se decide

quem no futuro, diante de um conflito, vai formular as políticas públicas do país. Essa curiosidade nos remete à questão do poder Judiciário estar acima dos demais poderes e logo abaixo da soberania popular. Nesse sentido, podemos dizer que o Judiciário eleitoral controla e, ao mesmo tempo, é controlado pelo poder soberano.

O significado do processo eleitoral controlado pelo poder Judiciário é uma relevante questão, pois que há uma peculiaridade que deve ser entendida. O poder soberano, povo, delega seu poder para a tripartição (Legislativo, Executivo e Judiciário). Acontece que, nesse caso, há um Judiciário especial, superior, que responde ao STF somente em casos de inconstitucionalidade, que através de uma lei ordinária, adquiriu poderes de controlar aqueles que entram para constituir os demais poderes. Esse movimento dentro dessa teia ocorre historicamente desde 1932, com a criação do primeiro Código Eleitoral. Nesses termos, como sugere o esquema abaixo, a Justiça Eleitoral está abaixo, mas também acima dos representantes do Povo Soberano: ela controla o processo eleitoral que escolhe todos os representantes do povo no Executivo e no Legislativo.

*Esquema 1: Os poderes brasileiros*



Esse esquema nos levanta questões relevantes, pois que a Justiça Eleitoral submete e é submetida aos demais Poderes, pois que está acima e abaixo, controla e é controlada no que apresentamos, no Capítulo 1, como *accountability* horizontal. A Justiça Eleitoral é

um claro exemplo de controle público dos demais poderes, mas não é controlada pelos mesmos. As regras que a constituem, suas decisões soberanas, só encontram-se submetidas ao STF em casos de inconstitucionalidade, mas historicamente não teve nenhuma decisão contrariada pelo mesmo.

A Justiça Eleitoral assumiu, desde sua criação, quatro funções bastante claras<sup>15</sup>: *jurisdicional* (dirimir conflitos de interesse eleitoral, função de todo Judiciário), *administrativa* (administrar todo o processo eleitoral, do alistamento à diplomação), *consultiva* (o TSE e os TREs devem responder às consultas sobre matéria eleitoral feitas pelas autoridades com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político<sup>16</sup>), e *normativa* (resoluções expedidas pelo TSE para normalizar o processo eleitoral, como as instruções)<sup>17</sup>. A função normativa foi objeto de exame pelo próprio TSE, que decidiu que suas resoluções têm força de lei ordinária, conforme a Procuradoria Geral Eleitoral<sup>18</sup>

O TSE tem a prerrogativa de expedir instruções (resoluções), com força de lei ordinária, de forma a garantir a execução da legislação eleitoral. Embora em grande parte dos textos haja mera remissão a artigos de lei, há também a preocupação, em algumas matérias, de apresentar as normas de forma didática e mais detalhada, a fim de evitar interpretações equivocadas dos textos legais, e por conseguinte, questionamentos na esfera judicial. As resoluções relativas às eleições são expedidas especificamente para cada pleito, municipal ao geral, e entram em vigor na data de sua publicação (Procuradoria Geral Eleitoral).

Destas funções, a normativa é a função que mais nos interessa. Isso porque, desde a criação da Justiça Eleitoral, ela tem o poder de criar regras sobre os assuntos eleitorais.

Para se ter uma noção, de 01/01/1945 até 31/12/2002, o TSE publicou cerca de 500

---

<sup>15</sup> A Justiça do Trabalho também surgiu após a Revolução de 1930, como a Justiça Eleitoral. A peculiaridade dessas duas, em relação a todo o Judiciário brasileiro, encontra-se no fato de elas assumirem, desde a criação, papéis para além do jurisdicional.

<sup>16</sup> As consultas são exclusivamente de conhecimento do Tribunal em relação à questão apreciada, não sendo permitidas perguntas de caso concreto. Há também uma hierarquia a ser obedecida para se consultar, como também, uma definição de quem pode consultar o tribunal.

<sup>17</sup> A divisão das competências encontra-se em Castro (2004, cap. 4).

<sup>18</sup> [http://www.pge.mpf.gov.br/servicos/resolucoes/resolucoes\\_tse\\_2008/](http://www.pge.mpf.gov.br/servicos/resolucoes/resolucoes_tse_2008/), acesso em 21 de junho de 2008.

resoluções do tipo instrução, ou seja, normas a serem seguidas nos assuntos eleitorais. As instruções dizem sobre como deve ser feito o alistamento eleitoral, apuração, regras de como devem ser divididas as zonas e seções, entre outras. Um bom exemplo de instrução publicada pelo TSE é a Resolução nº 830, de 22/07/1946, que diz sobre Partidos Políticos. Nela encontramos regras de como os partidos políticos deverão ser registrados, sua competência, como registrar candidatos, fusão e aliança entre partidos, cancelamento do registro do partido e entre outras. Esta instrução baseou-se na legislação federal: Decreto-Lei nº 7.586, de 1945, Art. 9 – Let. G Art. 144 para criar as regras dos partidos políticos, que sofreram alterações a partir de outras instruções, mas o Brasil passou a ter uma lei dos partidos políticos somente em 1971 (Lei nº 5.682 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos) e, posteriormente, em 1995 (Lei nº 9.096 – Lei dos Partidos Políticos) de 19 de setembro de 1995.

As instruções expedidas pelo TSE são relatadas por um ministro da Corte e levadas a plenária para conhecimento e análise dos demais componentes. Após o julgamento, as instruções ganham caráter de Resolução, cujas normas, dotadas de cunho legal, passam a vigorar para todos os procedimentos pertinentes às eleições, tais como: registro de candidaturas, regras para realização de pesquisas eleitorais, de propagandas e campanhas, lacração de urnas, dentre outros. Mas também há os casos em que, na falta de uma lei específica, os ministros interpretam a partir de outras leis ou códigos, ponderando a melhor solução para o caso. Um bom exemplo disso ocorreu recentemente, com o caso de verticalização.

Lembrando os acontecimentos, a verticalização das coligações ocorreu em 2002, quando o TSE emitiu uma Resolução de nº 20.993/02, alterada pela Resolução nº 21.079/02, obrigando os partidos que, ao se coligarem nos estados, seguissem a aliança feita para a eleição de presidente da República. Esta decisão do TSE levou a duas ADINS ajuizadas no STF, que foram negadas.

A base para esta interpretação do TSE foi a que se deu ao art. 6º da Lei 9.504/97, caracterizando-se como ato normativo secundário de natureza interpretativa. Este caso será retomado no capítulo 7.

Ainda sobre a função normativa, todos os cinco códigos atribuem ao TSE a expedição de instruções que permitam a operacionalização do Código Eleitoral. A diferença na redação encontra-se no fato de que os Códigos de 1932 e 1935 dizem “*instruções necessárias*” e os demais códigos dizem “*instruções que julgar convenientes*”. Os cinco códigos atribuem ao TSE a função de adotar, propor ou sugerir providências necessárias para a execução das eleições. Atualmente, já se têm preestabelecidas algumas providências, como por exemplo, a data das eleições sempre para o primeiro domingo do mês de outubro do ano eleitoral. No quesito gestão e estruturação, desde o Código de 1950, a Justiça Eleitoral é autônoma.

Mas as resoluções normativas não tratam apenas das instruções. Se o Tribunal depara com uma questão que não há resposta clara nas leis eleitorais, ele emite resoluções que interpretam outras leis com o intuito de preencher o vazio. Sendo assim, as resoluções normativas são as instruções, as interpretações do Tribunal e também a própria criação de alguma regra não prevista em lei, como é o caso, por exemplo, das urnas eletrônicas. Encontrei, também nas resoluções normativas, regras que contrariam as leis existentes, como veremos nos próximos capítulos.

As resoluções emitidas pelo TSE figuram entre as fontes secundárias do direito eleitoral de grande importância. Nelas encontramos uma rica fonte que ordena o processo eleitoral, dotando assim a Justiça Eleitoral do necessário equipamento normativo para corrigir as distorções e tornar exequível o livre pronunciamento popular.

Ao longo dos cinco códigos eleitorais brasileiros notei um aumento de artigos que versam sobre essas funções (veja anexo). Nenhuma delas foi extinta ou reduzida, ao contrário, sempre ampliadas (veja o Quadro 1, a seguir). As exceções encontram-se no Código de 1935, que dava à Justiça Eleitoral a competência de a) determinar o número de deputados federais e estaduais, b) regular o uso de máquinas de votar, c) permitir o exame do arquivo eleitoral, para o âmbito normativo, d) decretar perda de mandato Legislativo federal em casos estabelecidos pela Constituição, e) regular a forma e o processo dos recursos de que lhe caiba conhecer, no âmbito jurisdicional, e f) eleger seu vice-presidente, no âmbito administrativo. Dessas atribuições do TSE, apesar de não estarem claras no Código Eleitoral vigente atualmente, os itens b), d) e e) têm sido atribuições de tal Tribunal.

No que se refere ao Quadro 1, das atribuições do Tribunal Superior Eleitoral, poucas são apresentadas nas três Constituições. Nos textos das Constituições temos a assentimento dos Códigos Eleitorais ou, como no caso da Constituição de 1988, a menção de que lei posterior determinará as atribuições da Justiça Eleitoral. Os Códigos Eleitorais a partir de 1935 mantêm uma estrutura muito semelhante, inclusive na ordenação dos temas nos artigos. Além disso, o que se percebe é que houve um refinamento da escrita, ampliando o número de artigos (veja anexo), mas não as atribuições, a exceção é o Código de 1965, com atribuições em relação à autonomia do TSE no que se refere à sua composição e organização interna.

Quadro 1: As atribuições do Tribunal Superior Eleitoral

		CE 1932	CF 1934*	CE 1935	CE 1945	CF 1946*	CE 1950	CE 1965	CF 1988*
<b>Normativas</b>	Fixar/expedir normas	x		x	x		x	x	**
	propor providências necessárias	x	x	x	x		x	x	
	determinar nº de deputados federais por estado			x					
	fixar/comunicar data das eleições quando não predeterminada em lei		x	x	x	x	x	x	
	regular uso da máquina de votar			x					
	propor nº de juízes nos TREs						x	x	
<b>Consultivas</b>	propor novo TRE em territórios						x	x	
	responder a consultas sob questões eleitorais			x	x		x	x	
	permitir exame de arquivos eleitorais			x					
	Publicar boletim eleitoral						x	x	
<b>Jurisdicional</b>	organizar e divulgar súmulas							x	
	julgar em última instância recursos	x		x	x		x		
	<i>habeas-corpus</i>	x	x	x			x	x	
	decidir conflitos de outras instâncias da Justiça Eleitoral	x		x	x		x	x	
	conceder mandado de segurança em matéria eleitoral		x	x					
	decretar perda de mandato do legislativo federal		x	x					
	regular a forma e o processo dos recursos	x		x					
	requisitar força federal			x	x		x	x	
	exoneração de membros da Justiça Eleitoral			x			x	x	
	ordenar registro de partido				x	x	x	x	
	cassar registro de partido					x	x	x	
decidir/julgar recursos interpostos						x	x		

	processar e julgar crimes eleitorais		x			x	x	x	
	conhecer das reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos					x	x	x	
	impugnação, proclamação e diplomação do presidente e vice da República							x	
	decidir sobre inelegibilidade		x			x			
	pedido de desaforamento							x	
Administrativas	elaborar regimento interno	x		x	x		x	x	
	eleger o vice-presidente do TSE			x					
	apurar o resultado geral das eleições. Proclamar os eleitos e dar posse		x		x	x	x		
	conceder aos membros do TSE licença, férias e afastamento						x	x	
	requisitar funcionários para auxílio de sua secretaria						x	x	
	aprovar afastamentos dos juízes dos TREs							x	
	enviar lista tríplice ao presidente da República							x	
	divisão eleitoral do país		x			x			
	alistamento eleitoral		x			x			
	fixar as diárias dos corregedores geral, regional e auxiliares								x
autorizar a contagem de votos pelas mesas receptoras nos estados								x	

Fontes: Códigos Eleitorais e Constituições Federais

\* Lei complementar disporá sobre organização e competência da Justiça Eleitoral.

\*\* Na ausência de norma legal específica, caberá ao Tribunal Superior Eleitoral editar as normas necessárias à realização das eleições de 1988, respeitada a legislação vigente.

Como a Justiça Eleitoral tem o papel fundamental de garantir a lisura dos processos eleitorais, sua importância para a democracia brasileira deve ser destacada e questionada. De um lado temos a integridade do Judiciário sendo refletida no processo eleitoral; de outro, temos questões sobre a possibilidade de abuso do poder por parte do próprio Judiciário, já que sua função é judicante, e, no caso eleitoral, também administrativa, mas não legislativa. Lembrando Cappelletti, se o Judiciário legisla elimina a separação dos poderes, o que poderia ser considerado usurpação do poder.

Para clarear a questão temos que entender a diferença entre lei e norma. Alessi (1978), especialista em direito administrativo, contribui bastante para tal diferenciação. Para ele, a lei é toda regulamentação, embora carente de conteúdo normativo, expressa pelos órgãos Legislativos ou por outros órgãos delegativos. A lei é expressa necessariamente com valores de regulamentação primária, ou seja, se impõe por força própria. A norma é todo preceito expresso mediante regulamentações primárias feito por órgãos não legislativos. Dessa maneira, a lei pode não conter uma norma e a norma não é necessariamente emanada por uma lei.

Assim que, quando falo da atribuição normativa, me refiro à função regulamentar para o Executivo, função legislativa para o Legislativo e função regimental para o Judiciário. No entanto, ao estudar a Justiça Eleitoral veremos que entre as suas resoluções que esboçam tal atribuição, encontraremos uma perigosa fronteira, sobretudo entre as funções regimental e legislativa. Mais ainda, através da separação da atribuição normativa, nas três possibilidades (regimental, regulamentar e legislativa) percebemos que o curioso da Justiça Eleitoral é exatamente ela cumprir essas três funções. Ou seja, sobre o quesito eleitoral, o TSE cria, executa e aplica normas. A questão que fica para

tentar responder é: quando essas normas podem ser consideradas leis? Lembre-se que o próprio TSE disse que suas instruções (resoluções) têm força de lei ordinária.

O Poder Judiciário brasileiro tem para si a função regimental. A Justiça Eleitoral, membro desse Judiciário, por ser uma justiça especial, tem para si a função regulamentar, além da regimental. A questão, aqui, é pensar quando a Justiça Eleitoral deixa de usar as funções regimentais e regulamentares somente, e passa a exercer funções legislativas. A resposta é óbvia, mas complexa, porque as normas editadas pelo TSE, ao adquirirem a força de lei sobrepõem-se à representação da soberania popular, criando um canal direto entre o Judiciário e o fazer leis. Ainda que o Judiciário apareça para solucionar casos, seus precedentes têm sido aceitos, ganhando a força de lei e tornando, dessa maneira, o TSE num poderoso legislador, sem passar pela representação do povo soberano. Surge aí um exemplo do que a literatura tem chamado de representação funcional<sup>19</sup>. Atualmente, as normas que regulamentam o controle sobre o sistema eleitoral brasileiro apenas ampliaram aquilo que foi proposto em 1945<sup>20</sup>.

Toda a linearidade histórica apresentada no capítulo anterior, bem como a apresentação das funções da Justiça Eleitoral, nos ajudam a perceber que, desde seu surgimento, ela tem tarefas e controle de processos fundamentais para a consolidação e permanência da democracia brasileira. Apesar de ser um membro do Judiciário brasileiro, a Justiça Eleitoral não se configurou como “*a boca inanimada da lei*” de Montesquieu. Ao contrário, sempre muito ativa e propositiva, a Justiça Eleitoral é uma justiça especial com poderes de controle sobre os demais poderes, pelo menos no que diz respeito a quem exercerá os cargos nos demais poderes. Neste sentido, podemos supor que se trata de judicialização da política.

---

<sup>19</sup> Para mais detalhes sobre o tema, veja Rosanvallon (2000).

<sup>20</sup> Previstas na Constituição Federal de 1988, tais normas são: o Código Eleitoral de 1965 e as leis posteriores a 1988, já mencionadas anteriormente.

Conforme temos no Quadro 2, a Justiça Eleitoral quase não teve alteração na sua estrutura. Com exceção do Código Eleitoral de 1932 e da Constituição de 1934, todos os demais possuem a Junta Eleitoral. No caso da Constituição de 1934, denominou-se Junta Especial. Os cinco Códigos e as três Constituições estruturam a Justiça Eleitoral através dos órgãos: Tribunal Superior, Tribunais Regionais e Juízes Eleitorais.

Também como mostra o Quadro 3, a composição possuiu poucas alterações. Em todos os cinco Códigos e nas três Constituições<sup>21</sup> o presidente do Tribunal Superior é um membro do STF ou Corte Suprema (Constituição de 1934 e Código Eleitoral de 1935). Há uma pequena variação do número de membros, mas em nenhum temos valor superior a oito membros. Os demais membros são escolhidos do STJ e advogados de “notável saber jurídico e idoneidade”, sugeridos pelo STF. Também, a partir de 1946, teremos uma alteração relevante na forma de escolher os membros do TSE. Esse passou a ser feito através de eleições ao invés de sorteios.

---

<sup>21</sup> É bom lembrar que a Constituição de 1937 não foi incluída no estudo feito aqui, pois ela suspende a Justiça Eleitoral.

*Quadro 2: Os órgãos da Justiça Eleitoral*

<b>CE 1932</b>	<b>CF 1934</b>	<b>CE 1935</b>	<b>CE 1945</b>	<b>CF 1946</b>	<b>CE 1950</b>	<b>CE 1965</b>	<b>CF 1988</b>
TSJE	TSJE	TSE	TSE	TSE	TSE	TSE	TSE
TREs							
Juízes Eleitorais	Juízes Singulares	Juízes Eleitorais	Juízes Eleitorais	Juízes Eleitorais	Juízes Eleitorais	Juízes Eleitorais	Juízes Eleitorais
	Juntas Especiais	Junta Eleitoral					

*Fonte: Códigos Eleitorais e Constituições Federais.*

Quadro 3: A Composição do Tribunal Superior Eleitoral

Composição do Tribunal Superior Eleitoral								
	CE 1932	CF 1934	CE 1935	CE 1945	CF 1946	CE 1950	CE 1965	CF 1988
<b>Membros</b>	8 membros efetivos	não é fixado	6 membros efetivos	5 membros	7 membros	7 membros	7 membros	7 membros
	8 membros substitutos		6 substitutos					
<b>Presidente</b>	Vice-presidente do STF	Vice-presidente da Corte Suprema	Vice-presidente da Corte Suprema	presidente do STF	um dos ministros que será eleito do STF	um dos ministros que será eleito do STF	um dos ministros que será eleito do STF	eleito dentre os ministros escolhidos do STF
<b>Vice-presidente</b>				1 ministro do STF designado pelo presidente do STF	o outro ministro do STF	o outro ministro do STF	o outro ministro do STF	eleito dentre os ministros escolhidos do STF
<b>Demais membros</b>	2 efetivos e 2 substitutos sorteados do STF	um terço, sorteado dentre os Ministros da Corte Suprema	2 efetivos e 2 substitutos sorteados da Corte Suprema	presidente do Tribunal de Apelação do DF	2 ministros do STF eleitos secretamente	2 ministros do STF eleitos secretamente	2 ministros do STF eleitos secretamente	3 ministros do STF eleitos secretamente
	2 efetivos e 2 substitutos sorteados dentre os desembargadores da Corte de Apelação do DF	outro terço, sorteado dentre os Desembargadores do Distrito Federal	2 efetivos e 2 substitutos sorteados dentre os desembargadores da Corte de Apelação do DF	1 desembargador do Tribunal de Apelação do DF designado pelo presidente do STF	2 juízes do Tribunal Federal de Recursos eleitos secretamente	2 juízes do Tribunal Federal de Recursos eleitos secretamente	2 juízes do Tribunal Federal de Recursos eleitos secretamente	2 ministros do STJ eleitos secretamente

	3 efetivos e 4 substitutos escolhido pelo chefe de governo dentre 15 cidadãos de notável saber e outras qualidades propostos pelo STF	o terço restante, nomeado pelo Presidente da República, dentre seis cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados pela Corte Suprema, e que não sejam incompatíveis por lei	2 efetivos e 2 substitutos escolhido pelo presidente da República dentre 6 cidadãos de notável saber e reputação ilibada propostos pela Corte Suprema	1 jurista de notável saber e reputação ilibada designado pelo presidente do STF	1 desembargador do Tribunal de Justiça do DF eleito secretamente	1 desembargador do Tribunal de Justiça do DF eleito secretamente	1 desembargador do Tribunal de Justiça do DF eleito secretamente	dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal
					2 entre 6 cidadãos de notável saber e reputação ilibada indicado pelo STF escolhido pelo presidente da República	2 entre 6 cidadãos de notável saber e reputação ilibada indicado pelo STF escolhido pelo presidente da República	2 entre 6 cidadãos de notável saber e reputação ilibada indicado pelo STF escolhido pelo presidente da República	
<b>Ministério Público</b>	Eleito entre os membros do TSE o procurador para o Ministério Público			Procurador Geral da República		Procurador Geral da República	Corregedor Geral da República	Corregedor Eleitoral eleito dentre os ministros escolhidos do STJ
<b>Informação importante</b>	Não podem fazer parte do Tribunal Superior pessoas que tenham, entre si, parentesco até o 4º grau; sobrevindo este, exclui-se o juiz por último designado.		Não podem fazer parte do Tribunal Superior pessoas que tenham, entre si, parentesco, ainda que por afinidade, até o 4º grau; verificado este, exclui-se o juiz por último designado.			Não podem fazer parte do Tribunal Superior pessoas que tenham entre si parentesco, ainda que por afinidade até o 4º grau, excluindo-se neste caso a que tiver sido escolhida por último.	Não podem fazer parte do Tribunal Superior cidadãos que tenham entre si parentesco, ainda que por afinidade, até o 4º grau, seja o vínculo legítimo ou ilegítimo, excluindo-se neste caso o que tiver sido escolhido por último.	

Fonte: Códigos Eleitorais e Constituições Federais.

Um último ponto merece destaque neste capítulo: o poder de polícia da Justiça Eleitoral, que pode ser entendido como a faculdade dada à Justiça Eleitoral de limitar o exercício de direitos individuais em prol do bem comum (Pietro, 1990). Sendo assim, os juízes membros da Justiça Eleitoral podem atuar independentemente da provocação, sempre que necessário. Um exemplo ajuda a clarear o assunto: o juiz deve estar atento para a prática da propaganda eleitoral para que esta não ocorra de maneira irregular. Caso ocorra alguma irregularidade, os juízes, sem necessitar de provocação de partidos políticos ou do Ministério Público, podem agir impedindo tal irregularidade. É importante ressaltar que esse poder de polícia é atribuição da Justiça Eleitoral desde sua criação, o que reforça ainda mais a idéia de que este Judiciário especial se configurou, desde o início, com ativismo jurídico e criatividade.

Como pudemos perceber, a estrutura, a organização e as atribuições da Justiça Eleitoral consolidaram-se nos Códigos, mas sempre com a base sustentada no Código de 1935. Ou seja, a Justiça Eleitoral é a mesma desde 1935. As alterações nos códigos não afetaram sua essência, quando muito tornaram-se mais dinâmicas, mais técnicas.

No entanto, pudemos perceber que a instituição responsável pela Justiça Eleitoral, se olharmos pela forma como é estruturada, percebemos que ela é frágil, mas, do ponto de vista da ação conseguiu se fazer forte perante a democracia brasileira e a política brasileira. Talvez uma explicação possível para esse ponto seja o fato de, embora o TSE ser uma instituição que tem modificações entre seus membros em um curto espaço temporal, não ter uma formação específica para seus membros e outros pontos que demonstram a fragilidade da instituição, a Justiça Eleitoral tratar de uma questão vital para a democracia representativa brasileira. Ou seja, a integridade jurídica associada ao objeto de tal judiciário fazem dele, além de especial, forte e coeso.

---

*Capítulo 4:  
Avaliando  
as  
resoluções  
do TSE  
(1945-2002)*

---

A Justiça Eleitoral, desde sua criação, tem como padrão de registro de suas decisões expedir resoluções. As resoluções são decisões, determinações de um Tribunal e dizem respeito às questões de fundo administrativo, com o objetivo de organizar o órgão e as eleições. Também, é mediante as resoluções que se editam as consultas feitas pelos demais órgãos e as normas criadas, interpretadas e/ou sobrepostas pela Justiça Eleitoral.

Do ano de 1945 até o ano de 2002, período aqui estudado, o TSE expediu 21.424 resoluções. Se adicionarmos a estas os acórdãos, temos um total de 41.554. Os acórdãos são as resoluções do TSE que têm finalidades jurídicas. Desde o ano de 1949, a pedido do Ministro Francisco Sá Filho as resoluções foram subdivididas para melhor organização dos resultados dos processos, tal como em outros Tribunais.

As resoluções podem ser divididas por tipo, de acordo com seu objetivo. São eles: Administrativa, Consultiva, Normativa e Jurisdicional. Para o estudo aqui proposto, as resoluções obedeceram à seguinte classificação, de acordo com a competência da Justiça Eleitoral<sup>22</sup>:

- **Administrativa I:** funcionários; benefícios; destaque de verbas; lista tríplice etc. - ou seja, administração interna do próprio tribunal, autogestão.
- **Administrativo II:** alistamento eleitoral, cancelamento de inscrição, revisão do eleitorado e transferências; divisão eleitoral do país; registro e cassação de partidos políticos e fiscalização de suas atividades financeiras; processo eleitoral (registro de candidatos, arguições de inelegibilidade, investigação judicial eleitoral, votação e

---

<sup>22</sup> Subdividi as resoluções administrativas em I e II para diferenciar as resoluções que dizem respeito a questões internas de organização da Justiça Eleitoral das resoluções administrativas que tratam especificamente de questões eleitorais.

apuração, diplomação dos eleitos); propaganda eleitoral; e plebiscito e referendo – ou seja, administração de questões do processo eleitoral propriamente dito.

- **Consultiva:** todas as resoluções do tipo administrativas que são respostas dadas aos partidos, ou aos TREs, ou aos juízes, ou qualquer órgão público apto a consultar que os interroge sobre a questão eleitoral.
- **Normativa:** as instruções que têm o caráter legal, embora não sejam uma lei agem como tal. Temos, ainda, as resoluções de caráter administrativo que têm o objetivo de interpretar as leis para solucionar questões não abordadas nas leis eleitorais.
- **Jurisdicional/Acórdãos:** ação de impugnação de mandato eletivo; crimes eleitorais; infrações penais eleitorais; execução de pena imposta em razão da prática de crime eleitoral; suspensão dos direitos políticos dos condenados criminalmente; recursos eleitorais; *habeas corpus*; mandato de segurança em matéria eleitoral; *habeas data*; e mandato de injunção – ou seja, as funções propriamente jurídicas para o qual os Tribunais existem.

A Tabela 1 demonstra, em porcentagem, os tipos de resolução/acórdão que encontramos no TSE de 1945 a 2002.

*Tabela 1: As resoluções e os acórdãos do TSE por tipo de função*

<b>Tipo de função</b>	<b>Nº de resoluções</b>	<b>(%)</b>
Acórdãos/Jurisdicional	21.010	50,6
Administrativa I	7.361	17,7
Administrativa II	5.839	14,0
Consultiva	4.555	11,0
Normativa	2.360	5,7
Ilegível/Não encontrada	429	1,0
<b>Total</b>	<b>41.554</b>	<b>100,0</b>

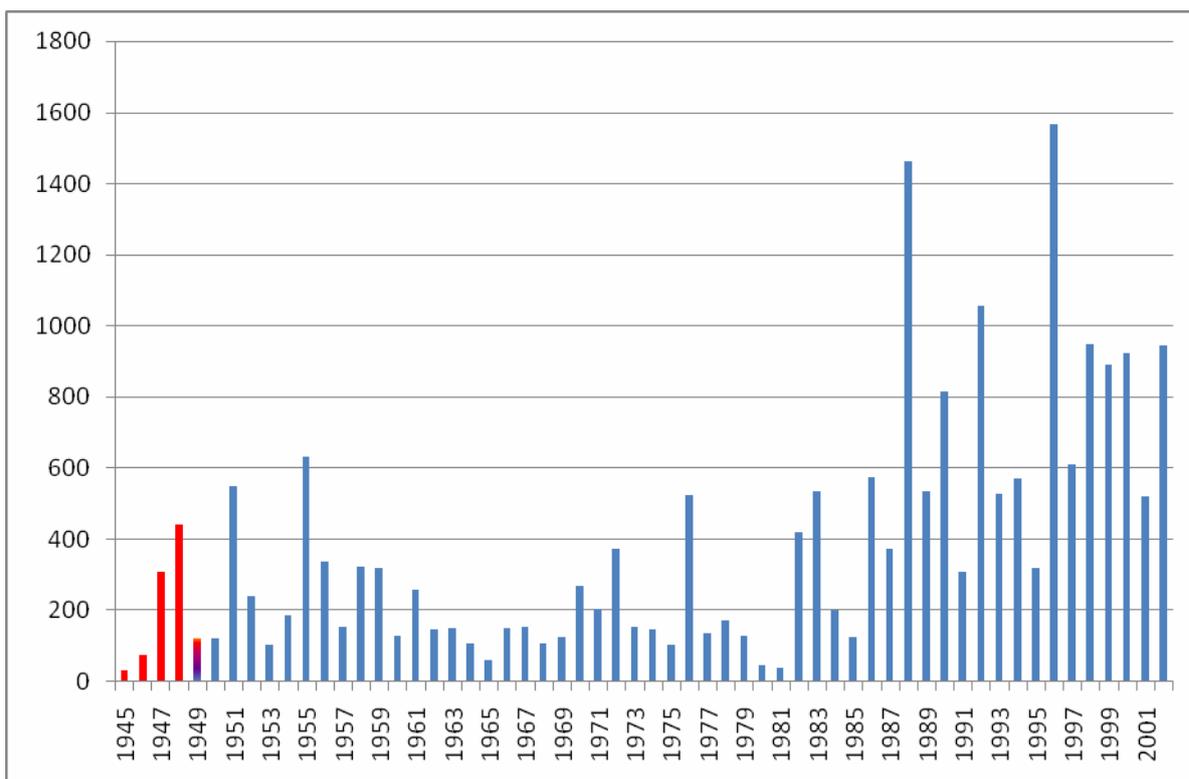
*Fonte: Dados TSE<sup>23</sup>.*

<sup>23</sup> As tabelas e gráficos constantes nesta tese foram geradas pelo banco de dados que montei a partir do acervo digitalizado pelo TSE. Ao todo são 12 CDs como todas as 41554 resoluções/acórdãos.

Como podemos verificar, a grande maioria das resoluções é Jurisdicional (contando com os acórdãos), com 50,6%, seguida pela Administrativa I, com 17,7%, e Administrativa II, com 14,0%. Sendo o TSE um tribunal especial com fins de julgar e administrar questões eleitorais, espera-se que a maioria de suas ações/decisões sejam voltadas para as questões eleitorais e jurídicas, como pudemos verificar nos dados. No entanto, é inesperado verificar que os assuntos internos do Tribunal tenham mais demandas do que os assuntos eleitorais no quesito administrativo. Apenas 11,0% das resoluções são respostas a consultas formuladas ao tribunal, e 5,7% são normativas.

Se somarmos as resoluções jurisdicionais/acórdãos por ano, Gráfico 1, verificamos que elas possuem alguns picos ao longo dos anos, tendo significativo crescimento no pós-1982. Anterior a esse período, é flagrante o aumento de julgamentos eleitorais, sobretudo em quatro anos: 1948, 1951, 1955 e 1976. Se pensarmos nos fatos históricos eleitorais e associarmos a eles estes resultados, veremos que há algum sentido. Os anos de 1945 e 1946 são anos de definição das regras eleitorais. Em 1945 o STF assume as funções administrativas e jurídicas eleitorais, através da Lei Agamenon, e, em 1946, a Constituição recria o TSE. É plausível supor que esses anos tenham baixas atividades jurídicas. No entanto, os anos de 1980, 1981 e 1985 também têm baixas atividades, que talvez tenham como motivo o processo de transição do período ditatorial para a redemocratização. Esta é uma questão que discutiremos no Capítulo 7.

Gráfico 1: As resoluções jurisdicionais e acórdãos do TSE (1945-2002)



Fonte: Dados TSE

De 1947 a 1948 há um crescimento das resoluções jurisdicionais, demonstrando que já havia alguma consolidação do novo Tribunal. Novamente, próximo à mudança de regras, em 1949 e 1950 (anos do novo Código), temos uma queda nos julgamentos eleitorais, com um aumento substantivo dos mesmos em 1951. Os três próximos anos mostram uma queda que só se recupera em 1955, ano de edição de duas emendas ao Código.

De 1956 até 1982 teremos um período com muitas oscilações. É curioso que em 1965 os julgamentos são muito baixos e, em 1976, há um aumento perceptível para, depois, nova queda, tendo os anos de 1980 e 1981 os mais baixos índices de julgamentos eleitorais. Os anos posteriores a 1982 terão oscilações, mas com números bem mais elevados. Destaque para os anos de 1988, 1992 e 1996.

Para sabermos do que tratam os acórdãos, uma amostra foi feita<sup>24</sup>, totalizando 405 acórdãos. Nessa amostra encontramos 71,4% de recursos, 11,8% de agravos, 6,7% de mandado de segurança, e os demais 10% somam os outros tipos de acórdãos, como podemos ver abaixo.

*Tabela 2: As resoluções jurisdicionais e acórdãos por subclassificação*

<b>Subclassificação</b>	<b>Nº de Resoluções</b>	<b>(%)</b>
Recurso	289	71,4
Agravo	48	11,8
Mandado de segurança	27	6,7
Outros	23	5,7
<i>Habeas Corpus</i>	8	2,0
Embargos de declaração	7	1,7
Representação	3	0,7
<b>Total geral</b>	<b>405</b>	<b>100,00</b>

*Fonte: Dados TSE.*

Dos 405 acórdãos que compõem a amostra, 53 deles, ou 13%, fazem menção a outros acórdãos, resoluções ou súmulas do STF e do TSE. Assim distribuídos:

*Tabela 3: As resoluções jurisdicionais do TSE que citam outras resoluções ou súmulas*

<b>Tipo de citação</b>	<b>Nº de citações</b>	<b>(%)</b>
Resoluções	23	43,4
Súmula do STF	12	22,6
Acórdãos	10	18,9
Súmula do TSE	8	15,1
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>100,00</b>

*Fonte: Dados cedidos pelo TSE*

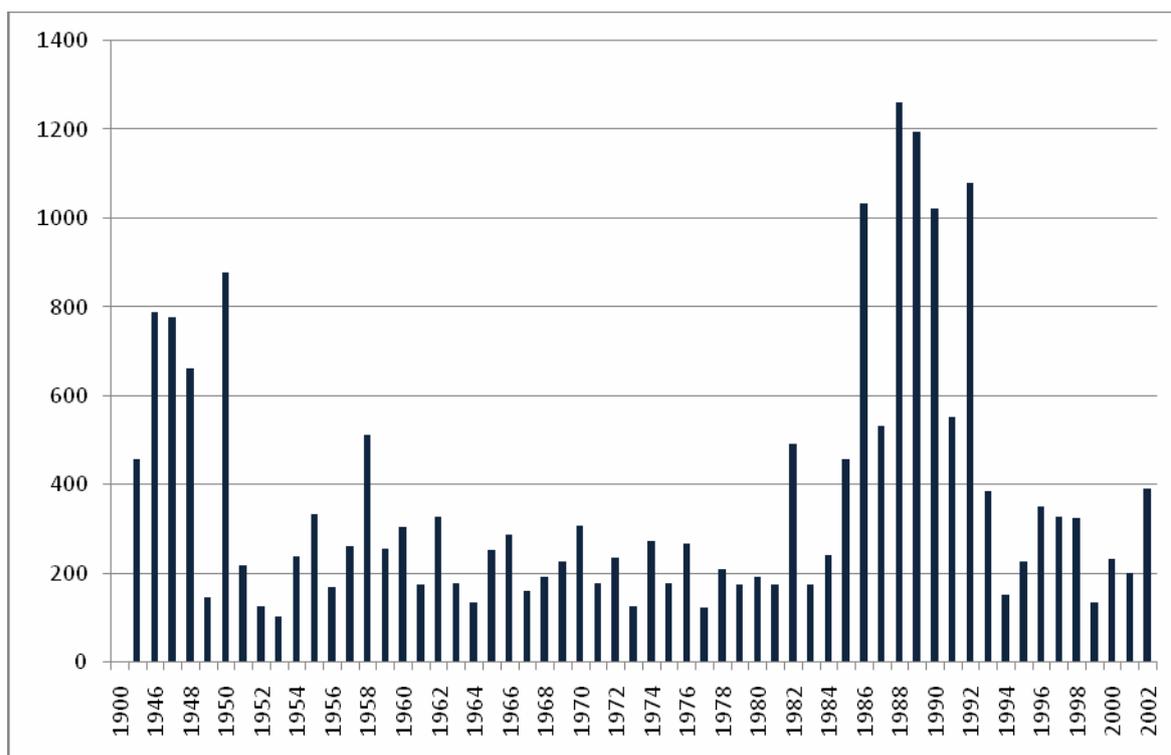
Esses dados nos mostram que 43,4% das citações são de resoluções, ou seja, das decisões administrativas do TSE. Esse número nos remete à indagação: o que contém tais resoluções? Este é o próximo passo, e será seguido até o fim da tese. Embora saiba da importância dos acórdãos, estes não serão analisados com o devido cuidado nesta

<sup>24</sup> A amostra foi sistemática (dado que os acórdãos encontram-se ordenados, foi dividido o valor total pelo da amostra. A partir do número 12 conta-se de 53 em 53 para retirar as resoluções que compõem a amostra).

tese. Restrinjo-me apenas a essa descrição inicial. Retomarei alguns casos quando forem necessários. A decisão de tratar das resoluções somente se dá pela diferença dos acórdãos tratarem questões particulares, como por exemplo, o pedido de impugnação de uma candidatura, e as resoluções tratarem de questões gerais das eleições e administrativas/organizativas da Justiça Eleitoral, como por exemplo, divisão de Zonas Eleitorais, ou o que é necessário para registrar um partido etc.

As resoluções do TSE, ao serem agregadas por ano, podem ser visualizadas no gráfico abaixo:

*Gráfico 2: As resoluções do TSE de 1945 a 2002, sem as resoluções jurisdicionais*



*Fonte: Dados TSE*

Ao contrário dos acórdãos, as resoluções têm uma intensidade maior nos primeiros anos. É comum às resoluções e aos acórdãos um crescimento no período pós-ditadura. Curioso notar que os anos de 1945 a 1948, 1950, 1958, 1982 e 1985 a 1992 são nos

quais se concentram os maiores picos. É razoável supor que os anos entre 1945 e 1948 e o ano de 1950 tenham tido um aumento das resoluções, pois são anos de organização, dada a conjuntura e as novas leis eleitorais surgidas. No ano de 1958 temos duas leis eleitorais e eleições para todos os cargos, exceto presidente da República. Percebe-se que o ano de 1965 não se destaca, aliás, é razoável supor que por se tratar de um regime militar, entre 1964 e 1981 temos uma intensa oscilação, no entanto, com números baixos. Vai ser na abertura que o quadro reverte-se, atingindo picos até o ano de 1992. Desse ano até 2002 voltaremos a uma oscilação, no entanto, modesta, tal qual ao do período militar.

Quando separamos as resoluções por tipo, como na tabela abaixo, percebemos que, em sua grande maioria, temos resoluções do tipo administrativo, com 61,6% (se somarmos o administrativo I e o administrativo II). As consultivas totalizam 21,3% do total e as normativas 11,0%.

*Tabela 4: As resoluções por tipo*

<b>Tipo de resolução</b>	<b>Nº de resoluções</b>	<b>(%)</b>
Administrativa I	7361	34,4
Administrativa II	5.839	27,2
Consultiva	4.555	21,3
Normativa	2.360	11,0
Jurisdicional	880	4,1
Não encontrada	285	1,3
Ilegível	144	0,7
<b>Total geral</b>	<b>21.424</b>	<b>100,00</b>

*Fonte: Dados TSE.*

A subclassificação foi elaborada tentando agrupar temas das resoluções que se aproximavam. Dessa maneira, essas englobam os seguintes temas:

- Atos administrativos eleitorais: alistamento, inscrição, qualificação, apuração, resultado eleitoral, registro de candidato etc.

- Atos administrativos internos: arquivamento, postagem, férias, locação de imóveis etc.
- Atos jurídicos: recurso, representação, embargos de formalidade etc.<sup>25</sup>
- Consulta: quando não fica claro o tema da consulta na resolução, por se tratar de um caso concreto em que o Tribunal não se pronuncia para não antecipar a decisão que sairá em um acórdão ou, ainda, quando o consulente não tem legitimidade para formular tal consulta.
- Crime eleitoral: boca de urna, coação, fraude, impugnação, impedimento etc.
- Direito político: perda ou violação do direito político.
- Eleitor/cidadão: transporte eleitoral, transferência de eleitor, punição de eleitor, eleitor no exterior ou fora de sua Zona etc.
- Financeiro: destaque de verba, crédito suplementar etc.
- Juiz/ministro eleitoral: lista tríplice, juiz substituto, afastamento de juiz etc.
- Lei eleitoral: altera lei, executa lei, instrução, matéria eleitoral etc.
- Organização interna dos TREs e TSE: estrutura das secretarias, regimento interno etc.
- Partido político: registro do partido, diretório partidário, conta bancária partidária, regimento partidário, fundo partidário etc.
- Poder de polícia: transforma em diligência, fiscalização, inquérito policial, força federal etc.
- Propaganda eleitoral: transmissão gratuita, propaganda referendun etc.
- Urna: inviolabilidade da urna, transporte da urna, urna eletrônica etc.
- Voto: *ex-officio*, validade, voto em branco, voto nulo, voto nominal etc.

---

<sup>25</sup> Os atos jurídicos aparecem porque, até 1949, temos resoluções do tipo jurisdicional no banco de dados, mas também há resoluções que mencionam recursos, representações e outros, para fins administrativos.

- Zona Eleitoral: divisão das Zonas Eleitorais, rezoneamento, divisão de municípios etc.
- Funcionário/servidor: empréstimo, requisição, homologação, nomeação, previdência, abono, exoneração etc.
- Outros: adiamento de eleição, anistia, funcionamento de comércio, reforma/reparo de prédio etc.

Se separarmos por essa subclassificação percebe-se que 19,68% falam de questões financeiras e 17,06% de leis eleitorais. Sendo a Justiça Eleitoral um conjunto de instituições que se autogerem, é plausível encontrar questões financeiras com um valor maior que os demais. Também, não é estranho perceber que questões sobre leis eleitorais estejam com valores acima dos outros, porque, tendo as resoluções um tipo específico em que se pode consultar a Justiça Eleitoral sobre dúvidas, é razoável supor que essas terão uma grande maioria versando sobre leis. Talvez uma questão aqui é saber do que falam as resoluções sobre as leis eleitorais? Será que são todas consultivas?

*Tabela 5: As resoluções do TSE por subclassificação*

<b>Subclassificação das Resoluções</b>	<b>Nº total (%)</b>	
Financeiro	4.217	19,7
Lei eleitoral	3.654	17,1
Outros <sup>26</sup>	2.927	13,7
Atos administrativos eleitorais	2.114	9,9
Partido político	1.214	5,7
Atos jurídicos	1.150	5,4
Funcionário/servidor	1.106	5,2
Poder de polícia	1.060	4,9
Zona eleitoral	977	4,6
Juiz/Ministro Eleitoral	913	4,3
Organização interna dos TREs e TSE	908	4,2

<sup>26</sup> A categoria Outros encontra-se com valor auto por agregar muitas subclassificações com valores inferiores a 1%. Exemplos são: funcionamento do comércio em dia eleitoral, voto, urna, eleitor, consulta, crime eleitoral, direito político entre outros.

Propaganda Eleitoral	792	3,6
Atos administrativos internos	392	1,7
<b>Total geral</b>	<b>21.424</b>	<b>100,00</b>

*Fonte: Dados do TSE*

Se fizermos uma tabela de cruzamento entre as funções e as subclassificações, encontramos alguns resultados curiosos. A grande maioria dos atos administrativos eleitorais está dividida entre as funções Administrativa II e Normativa, 22,8% e 30%, respectivamente. O tema da lei eleitoral aparece maciçamente nas Consultivas, com 73,7%, corroborando o que foi dito há pouco, seguida da Normativa, com 10,8%. Mais de 50% da Administrativa II dizem de questões jurídicas, partido político, poder de polícia e propaganda eleitoral. Outro dado que salta aos olhos é que 41,2% das resoluções do tipo Normativa falam sobre Zonas Eleitorais, ou seja, da espacialização do processo eleitoral.

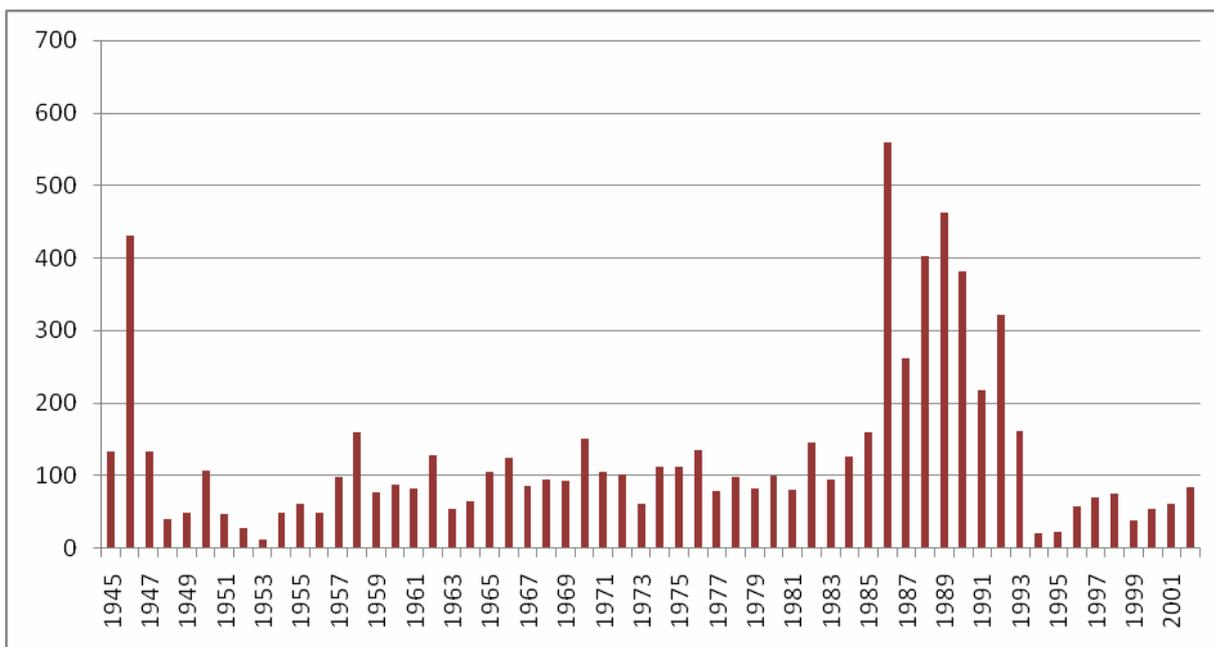
*Tabela 6: As subclassificações das resoluções por tipo*

Sub-classificação	Administrativa I	Administrativa II	Consultiva	Normativa
Atos administrativos eleitorais	0,48%	22,85%	0,35%	30,04%
Atos administrativos internos	4,75%	0,43%	0,02%	0,59%
Atos jurídicos	0,23%	14,35%	2,00%	1,02%
Consulta	-	-	3,78%	0,04%
Crime eleitoral	0,01%	1,42%	-	0,13%
Direito Político	-	-	-	0,08%
Eleitor/Cidadão	-	0,27%	-	0,38%
Financeiro	56,65%	0,31%	0,02%	0,85%
Juiz/Ministro Eleitoral	12,12%	0,19%	0,07%	0,21%
Lei eleitoral	0,10%	0,43%	73,70%	10,76%
Organização interna dos TREs e TSE	10,23%	0,60%	0,09%	4,83%
Partido político	0,03%	19,75%	0,13%	1,86%
Poder de polícia	0,19%	17,43%	-	0,25%
Propaganda Eleitoral	0,03%	12,38%	0,02%	2,80%
Urna	-	0,39%	-	0,55%
Voto	0,01%	0,38%	0,07%	0,89%
Zona eleitoral	-	0,05%	0,04%	41,19%
Funcionário/servidor	14,20%	0,43%	-	1,53%
Outros	0,98%	8,34%	19,71%	1,99%
<b>Total geral</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

*Fonte: Dados do TSE*

Outra maneira de olhar para as resoluções é apresentando gráficos individuais para cada tipo de resolução, por ano. Feito isso, teremos os seguintes gráficos:

*Gráfico 3: As resoluções do tipo Administrativo I – 1945-2002*



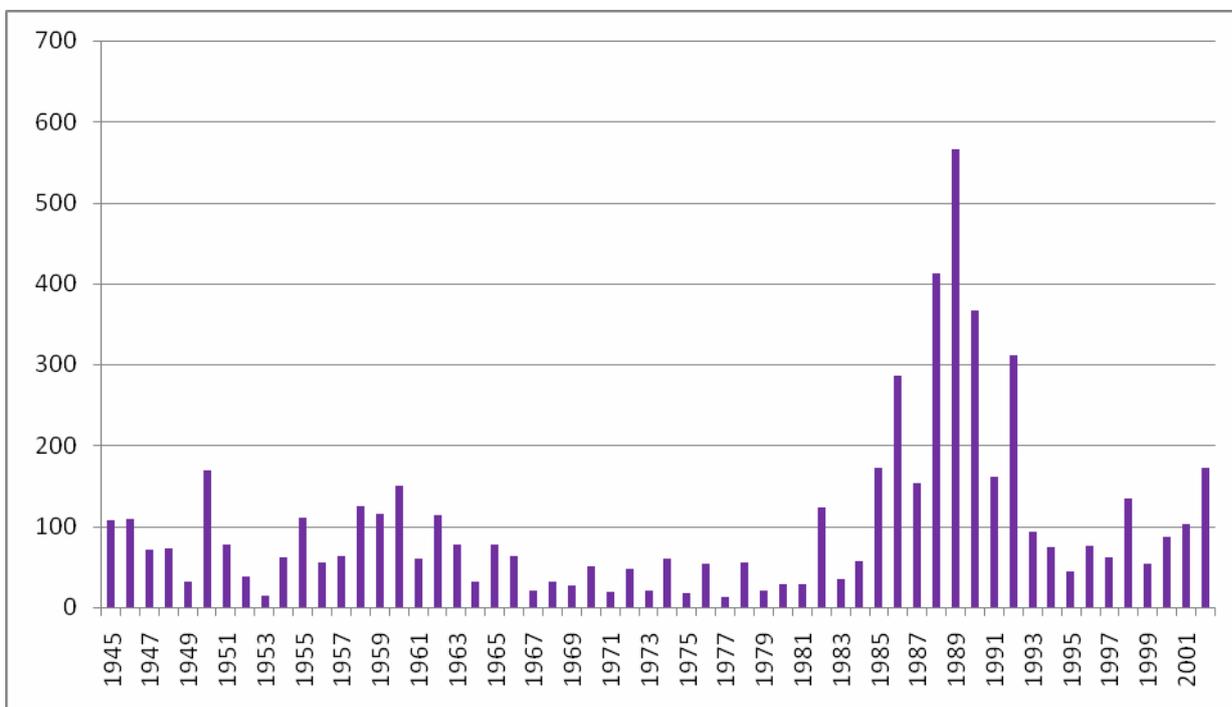
*Fonte: Dados TSE*

As resoluções que falam da administração interna do TSE possuem um pico em 1946, ano em que o TSE volta a existir e picos entre os anos 1986 e 1992. Nesse período o país passava por uma grande reestruturação burocrático-administrativa, dada a redemocratização do país. Nada mais justo supor que o TSE também se reestruturaria. Nos outros anos há uma oscilação, mas sempre com valores baixos.

No que se refere às resoluções que dizem respeito à administração eleitoral propriamente dita, podemos ver uma oscilação média entre os anos de 1945 a 1966, período do chamado populismo e início da ditadura; uma oscilação baixíssima no período ditatorial que vai de 1967 a 1984; uma oscilação com altos valores entre a

redemocratização (1985 a 1992); e uma oscilação média no período final, já democratizado, com tendência a crescimento.

Gráfico 4: As resoluções do tipo Administrativo II – 1945-2002



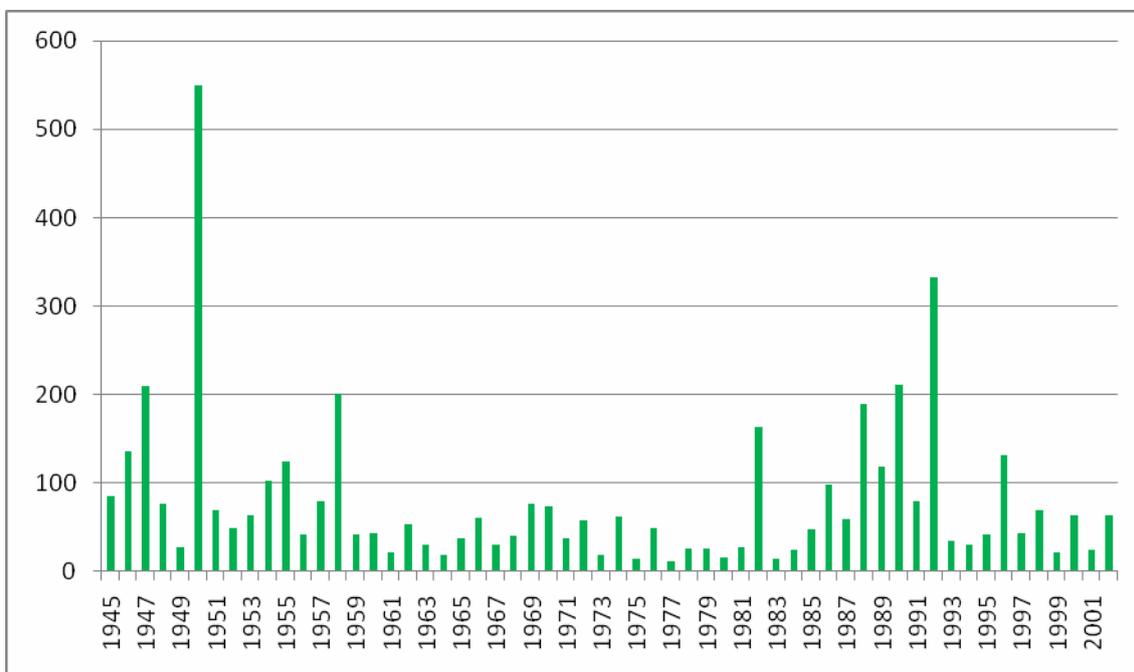
Fonte: Dados TSE

No primeiro período temos destacado o ano de 1950 com quase 200 resoluções. No segundo período, temos o ano de 1982, com pouco mais de 100 resoluções, mas sendo este um valor muito alto para o período de transição entre a ditadura e a democracia. Na grande maioria, não passavam de 50 resoluções. Na terceira fase os valores não ficam a menos de 100 resoluções por ano, tendo dois auges em 1988 e 1989 com, respectivamente, pouco mais de 400 e quase 600 resoluções por ano.

No que diz respeito às resoluções consultivas, temos o ano de 1950 com aproximadamente 550 resoluções. Neste ano foi editado um Código cujas imperfeições fizeram com que, em 1955, duas emendas fossem redigidas pelo presidente do TSE. Outros picos menores, mas não menos relevantes, são nos anos de 1947, 1958, 1982,

1988, 1990 e 1992. Curioso perceber que na década de 1970, os anos mais repressivos da ditadura militar, o número de consultas é baixíssimo.

Gráfico 5: As resoluções do tipo Consultiva – 1945-2002



Fonte: Dados TSE

Os demandantes das consultas são, em sua grande maioria, o Judiciário Estadual (TREs), com 37,69%, seguido dos partidos políticos, com 24,13%, e o Legislativo Federal (Deputados Federais e Senadores), com 13,33%.

Tabela 7: Os demandantes das consultas ao TSE

Quem demanda a Consulta	Nº total	(%)
Judiciário Estadual	1.717	37,7%
Partido Político	1.099	24,1%
Legislativo Federal	607	13,3%
Outros	527	11,6%
Legislativo Municipal	172	3,8%
Ilegível/não encontrada	100	2,2%
Judiciário Municipal	86	1,9%
Cidadão/Eleitor/Candidato	85	1,9%
Executivo Municipal	76	1,6%
Legislativo Estadual	44	1,0%
Judiciário Federal	42	0,9%

<b>Total</b>	<b>4.555</b>	<b>100,00%</b>
--------------	--------------	----------------

*Fonte: Dados TSE*

O resultado apresentado pela Tabela 7, acima, pode ser considerado esperado, pois há uma hierarquia que deve ser obedecida quando das realizações das consultas, o que justifica terem mais consultas vindas dos TREs. Quando um membro de partido político tem uma questão para consultar à Justiça Eleitoral, ele deve obedecer a hierarquia. Se ele for membro de algum dos poderes municipais ou estaduais, suas consultas devem ser dirigidas aos TREs. Somente membros dos poderes federais ou os dirigentes dos partidos podem consultar diretamente o TSE, além, é claro dos TREs.

Na primeira fase partidária, os partidos que mais fizeram consultas ao TSE foram os três mais relevantes: UDN, PSD e PTB, respectivamente.

*Tabela 8: Partidos que demandaram consultas ao TSE entre 1945 e 1965*

1945 a 1965	
UDN	27,3%
PSD	19,9%
PTB	10,9%
PSP	8,4%
PR	5,2%
PRP	2,9%
PTN	2,7%
PDC	2,6%
PST	2,3%
Outros	7,6%
Partido político <sup>27</sup>	10,2%

*Fonte: Dados TSE*

<sup>27</sup> Há resoluções em que as consultas foram feitas por partidos políticos, mas não há referência a qual partido.

No período de bipartidarismo da ditadura, o MDB foi o partido que mais fez consulta, numa porcentagem de 32,8%, se desconsiderarmos as resoluções que não citam qual partido fez a consulta.

*Tabela 9: Partidos que demandaram consultas ao TSE entre 1966 e 1979*

1966 a 1979	
MDB	32,9%
ARENA	24,8%
Partido político <sup>28</sup>	42,3%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: *Dados TSE.*

No período posterior, em que reaparece o multipartidarismo, os partidos que mais consultam permanecem aqueles de maior relevância política. Embora a categoria “outros” apareça com um valor superior aos dos partidos mencionados, isso ocorreu pelo excessivo número de partidos “nanicos” que, somados, dão um valor alto para o período.

*Tabela 10: Partidos que demandaram consultas ao TSE entre 1980 e 2002*

1980 a 2002	
Outros	18,0%
PMDB	8,1%
PDS	5,6%
PTB	4,5%
PSDB	4,1%
PDT	3,4%
PT	3,4%
PFL	3,0%
PTR	3,0%
PPB	2,8%
Partido político <sup>29</sup>	44,4%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>

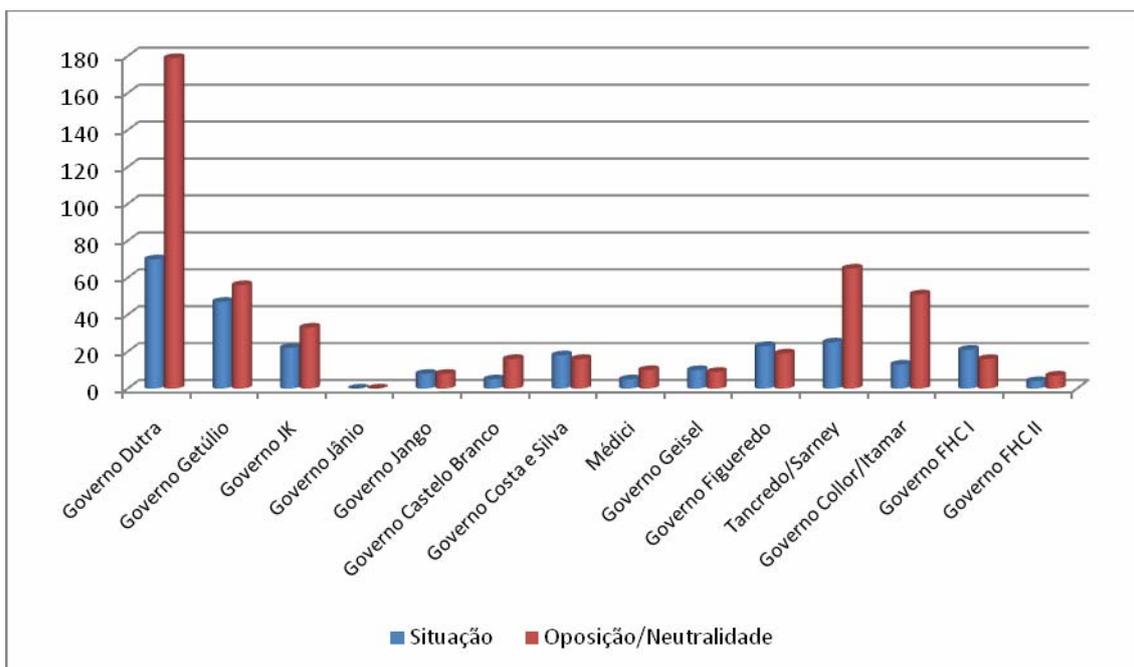
Fonte: *Dados do TSE.*

<sup>28</sup> Apesar de serem só dois partidos, não há referência a qual deles fez a consulta.

<sup>29</sup> *Idem* nota 4.

Uma outra maneira de ver a demanda por consultas é como mostrada no Gráfico 6. A situação é o partido ou coligação do candidato e a oposição/neutralidade são os demais partidos, desconsiderando as resoluções do tipo consultivas em que não são informados que partido/coligação fez a consulta. Durante os governos dos presidentes de 1945 a 2002 percebemos que há uma tendência da oposição, ou dos partidos neutros, ser maior que a situação, à exceção dos governos de Jango, Costa e Silva, Geisel, Figueiredo e FHC I. Destaca-se o governo Dutra, que teve um número bem maior de consultas da oposição/neutralidade, seguidos dos governos Tancredo/Sarney e Collor/Itamar. Tendo como condição para a judicialização da política decisões contrárias aos poderes majoritários, será que podemos pensar em judicialização da política nesses períodos? Esta questão é possível, pois, lembrando o exemplo dado no Capítulo 1, foi através de uma consulta feita ao TSE da oposição ao governo Lula, em 2007, que o STF devolveu as cadeiras aos partidos políticos, alegando infidelidade partidária. Essa questão reforça a possibilidade de judicialização da política, mas só poderemos confirmar verificando se há fatos favoráveis associados ao ativismo jurídico e a decisões contrárias aos poderes majoritários, como farei nos próximos capítulos.

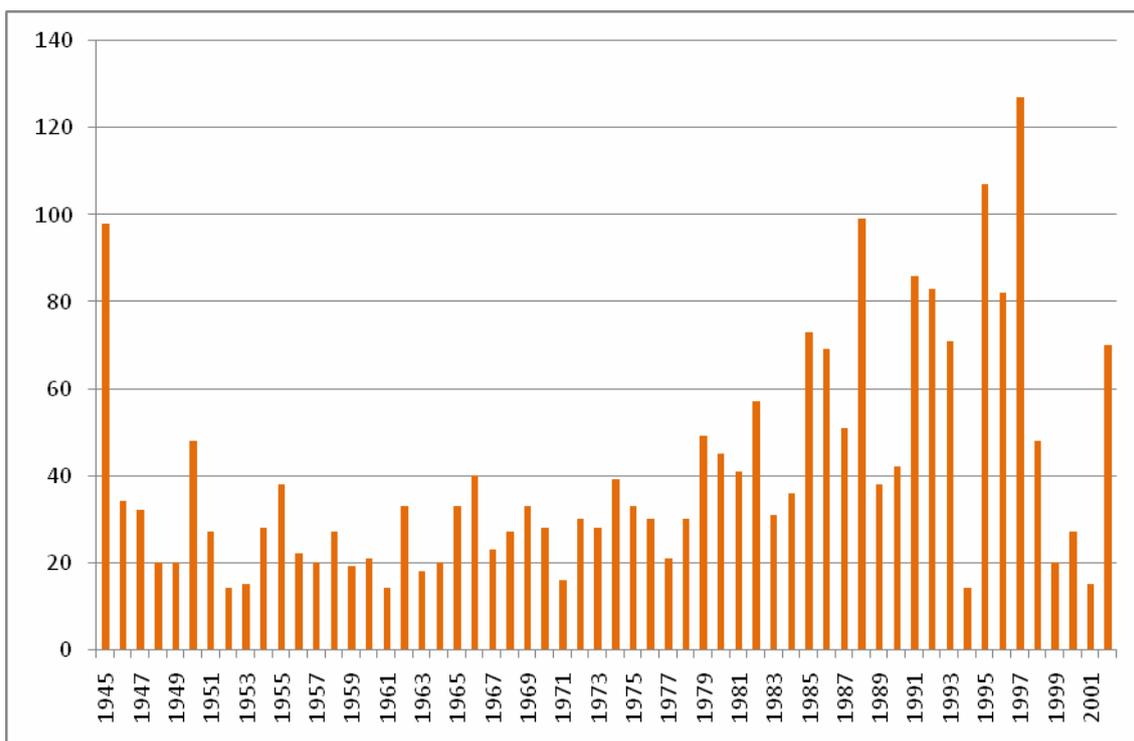
Gráfico 6: Consultas feitas no TSE por situação *versus* oposição/neutralidade



Fonte: Dados TSE

No que se refere ao Gráfico 7 sobre as resoluções normativas, é curioso perceber que os 5% do universo total de resoluções/acórdãos possuem oscilações mais moderadas com picos em 1946, 1985, 1986, 1988, 1991 a 1993, 1995 a 1997 e 2002. Realmente, nota-se, a partir da redemocratização, uma oscilação com tendências de crescimento, com queda apenas no final da década de 1990. Isso poderia sugerir a importância da judicialização da política a partir de então, mas não podemos desconsiderar os anos anteriores, que mantiveram atividade normativa. Também não podemos deixar de considerar que o número de normativas é baixo se considerado aos outros tipos de resolução.

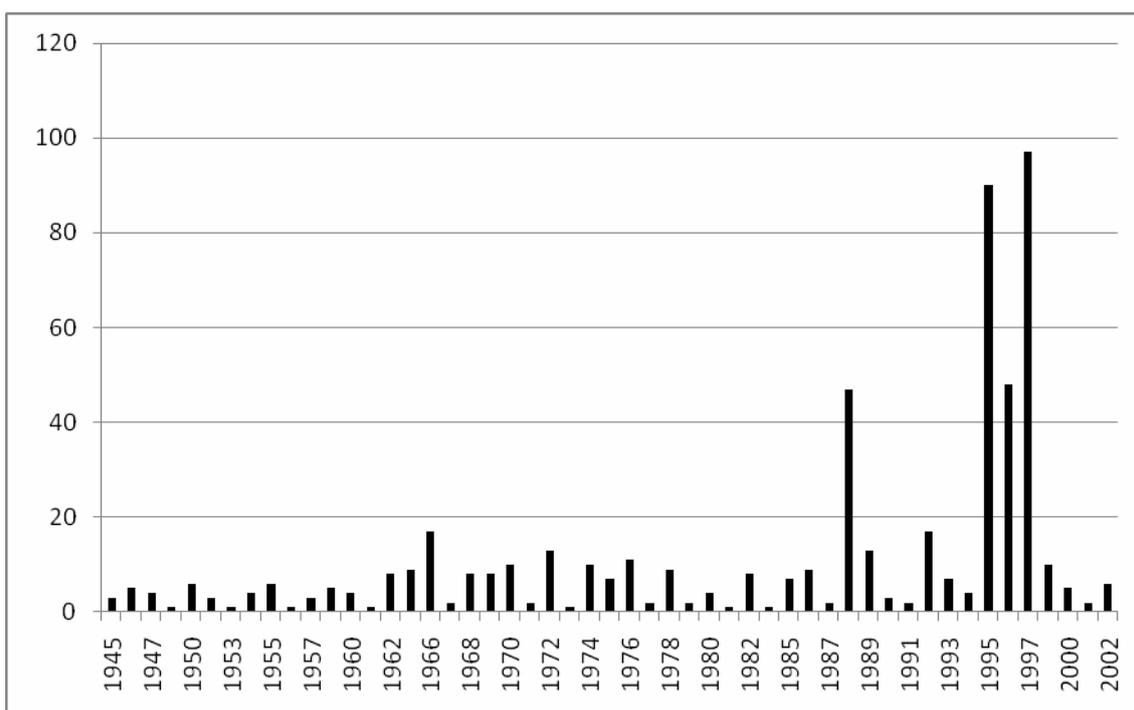
Gráfico 7: As resoluções do tipo normativa – 1945-2002



Fonte: Dados TSE

As resoluções administrativas que dizem respeito ao processo eleitoral propriamente dito mostram aumento nos anos eleitorais e no ano em que no país vigorou o regime parlamentarista, próximo ao golpe militar de 1964. As consultas foram predominantes em anos de mudança de lei eleitoral, sobretudo na década de 1950 e posterior à Constituição de 1946. Finalmente, devo chamar a atenção para os quatro anos de maioria de resoluções normativas: 1945, 1988, 1995 e 1997.

Gráfico 8: Instruções por ano, 1945-2002



Fonte: Dados TSE

As instruções não passam de vinte por ano, com exceção de 1988, e de 1995 a 1997. Outro ponto é que há uma oscilação mais ou menos padronizada que pode sugerir a associação das instruções com os anos eleitorais. Isso é verificado ao longo da tese. É importante frisar que as instruções são normas, ou regras, sobre um assunto eleitoral em específico. Sua grande maioria diz de atos preparatórios para as eleições. Geralmente, as instruções são exauríveis, ou seja, passado o motivo de sua criação, elas são arquivadas, não tendo mais força de lei.

Outros dados a serem mencionados são que, entre 1945 e 2002, tivemos a emissão de 549 resoluções do tipo instruções; 474 resoluções citam essas instruções na ementa; e 392 citam precedente na ementa. Embora o valor deva ser maior, as resoluções que citam outras resoluções totalizam 10,3% ou, ainda, 2223 resoluções. Esse dado foi retirado somente da ementa das resoluções, ou seja, o conteúdo propriamente dito não

foi verificado. Dentre essas resoluções, 85,3% citam apenas uma resolução; 11,5% citam duas resoluções; e 3,2% citam três ou mais resoluções.

Das resoluções citadas, as que foram mais citadas na ementa foram:

*Tabela 11: As resoluções mais citadas por outras resoluções*

<b>Resoluções mais citadas</b>	<b>Nº de vezes em que foi citada</b>
15.443/89	62
10.785/80	60
11.866/84	36
12.924/86	24
10.445/78	23
20.023/97	22

Fonte: *Dados TSE.*

Os tipos de resoluções mais citadas foram as normativas/instrução e foram citadas nas resoluções administrativas I, seguidas das administrativas II. As seis primeiras resoluções mais citadas nos servirão de exemplos:

- A Resolução nº 15.443, de 08/07/1989, citada em outras resoluções 62 vezes, é uma instrução sobre propaganda eleitoral das eleições de 15 de novembro do ano em questão. Baseado no art. 23 do Código Eleitoral, que lhe confere o direito de emitir tal instrução, e tendo em vista a Lei nº 7.773, de 08/06/1989 (dispõe sobre a eleição para Presidente e Vice-Presidente da República), o TSE resolve sobre a propaganda eleitoral em geral por radiodifusão e as penalidades. A grande maioria das vezes em que ela foi citada foi para julgar se era legal dar direito de resposta a algum partido. Das 62 citações, duas apenas foram no ano posterior às eleições, tendo resposta negativa do TSE. Voltarei a esta resolução no Capítulo 6.
- A Resolução nº 10.785, de 16/02/1980, citada 60 vezes, é uma instrução para a fundação, organização, funcionamento e extinção dos partidos políticos. Em suas 79

páginas o TSE define as regras para a existência de um partido político. As citações em outras resoluções são em resoluções administrativas II, que tratam de registro de partido, filiação partidária e convenção partidária, mas também encontramos nove respostas às consultas feitas com base nessa resolução, e quatro resoluções do tipo normativa, que alteram artigos dessa resolução, ou acrescentam artigo sobre matéria específica não legalizada. Essa resolução é um exemplo interessante a ser mencionado, porque ela é citada seis vezes nos acórdãos<sup>30</sup>, sendo quatro vezes em 1982 e duas vezes em 1981. Nesses acórdãos o TSE toma essa resolução como legislação federal e, com base em seu conteúdo, julga os processos.

- A Resolução nº 11.866, de 08/05/1984, citada 36 vezes, é uma instrução para transmissão gratuita pelas emissoras de rádio e televisão dos congressos ou sessões públicas para a difusão do programa dos partidos políticos. Ela foi citada em resoluções administrativas II que versavam sobre a propaganda eleitoral dos anos de 1984 a 1989, e em consultas sobre o mesmo assunto.
- A Resolução nº 12.924, de 08/08/1986, citada 24 vezes, é uma instrução sobre propaganda eleitoral para as eleições do mesmo ano. Essa resolução foi citada, na grande maioria, em resoluções administrativas II e consultivas que diziam respeito ao assunto em questão. Mas em uma resolução normativa em específico, a resolução nº 13.078, de 11/09/1986, ela foi citada por se tratar, esta última, de uma interpretação de um artigo da primeira. Foi citada em resoluções de 1986, e uma vez em 1988 (uma resolução administrativa II).
- A Resolução nº 10.445, de 29/06/1978, citada 23 vezes, como a resolução anterior, é uma instrução sobre a propaganda eleitoral para as eleições do mesmo ano. Também como a anterior, tem, em sua grande maioria, citações em resoluções

---

<sup>30</sup> Dados recolhidos no site: <http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=trueedocIndex=0ehttpSessionName=brsstateSJUT26155583esectionServer=TSE>, 17/06/2009, 12:14h.

administrativas II e consultivas. Há apenas uma citação em resolução normativa, a nº 12.258, de 22/08/1985, que rege a propaganda eleitoral para o pleito de 15/11/1985. Nessa resolução, diz a ementa: “*A normas contidas na Resolução nº 10.445 (Instruções sobre propaganda) continuam em pleno vigor, salvo em relação à regulamentação da propaganda gratuita através do rádio e da televisão, prevista no art. 10, da Lei nº 7.332/85, que aguarda definição de projeto ora em tramitação no Congresso Nacional. Quanto à propaganda eleitoral paga, no rádio e na televisão, somente poderá voltar a ser feita se o art. 12, da Lei nº 96.091 for alterado*”. Há citações em resoluções de 1978 a 1985.

- Finalmente, a Resolução nº 20.023, de 20/11/1997, citada 22 vezes, dispõe sobre as prestações de contas dos órgãos de direção partidária e a aplicação das sanções previstas nos artigos 28 e 37 da Lei nº 9.096, de 19/09/1995, complementando a resolução nº 19.768, de 17/12/1996.

Embora a maioria das citações ocorra nas administrativas, o curioso é que as citações são de instruções, ou seja, são citações de normas redigidas pelo próprio tribunal. Também é importante lembrar que há citação em seis acórdãos de uma resolução como legislação federal, segundo o próprio TSE. Ainda temos outro ponto importante a ser esclarecido. As instruções, como já mencionado, são exauríveis, no entanto, percebemos nesses exemplos que elas possuem certa longevidade, sobretudo o exemplo da resolução 10445/78.

*Tabela 12: Resoluções que citam outras resoluções, por tipo*

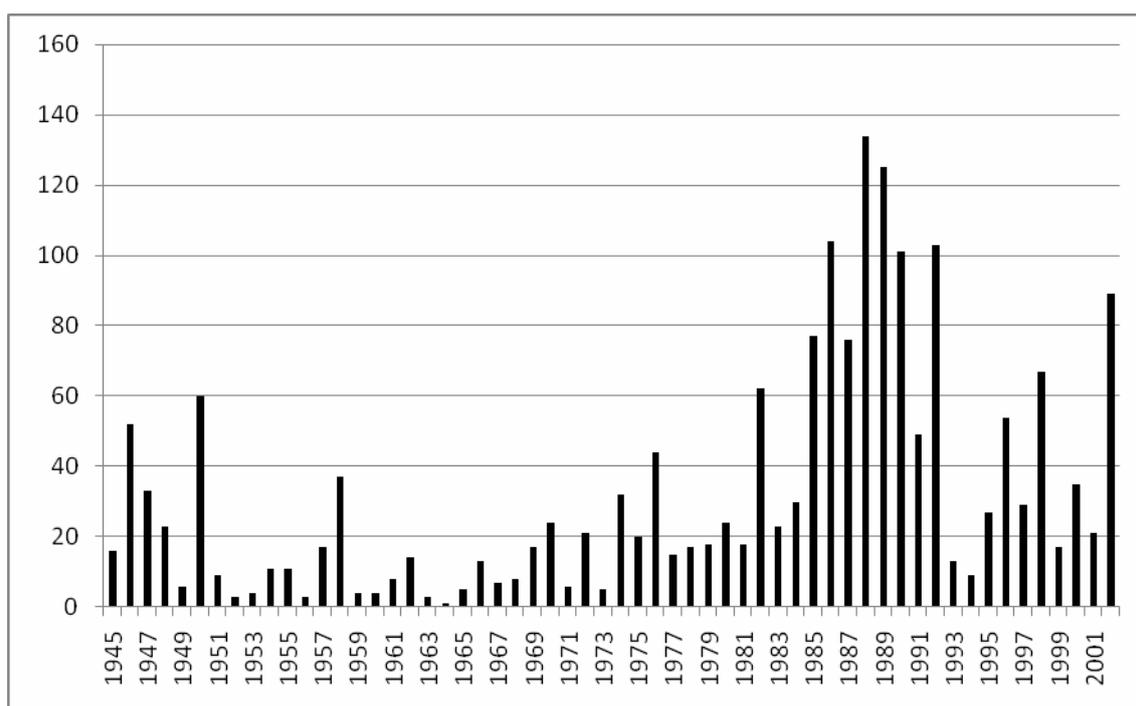
<b>Tipo de resolução</b>	<b>Citações</b>	<b>(%)</b>
Administrativa II	708	31,8
Consultiva	618	27,8
Ilegível/Não encontrada	393	17,7
Normativa	276	12,4
Administrativa I	228	10,3

Total	2223	100
-------	------	-----

Fonte: *Dados TSE.*

Se observarmos a tabela acima veremos que a grande maioria de resoluções que citam outras resoluções são as de tipo Administrativa II, com 31,8%, e a Consultiva, com 27,8%; as normativas chegam a 12,4%. Investigo melhor essas citações ao longo dos capítulos. Sendo as Administrativas II referentes a ações eleitorais, estudar quais são as resoluções citadas é algo que traz grandes contribuições. Os exemplos demonstrados acima corroboram essa afirmação.

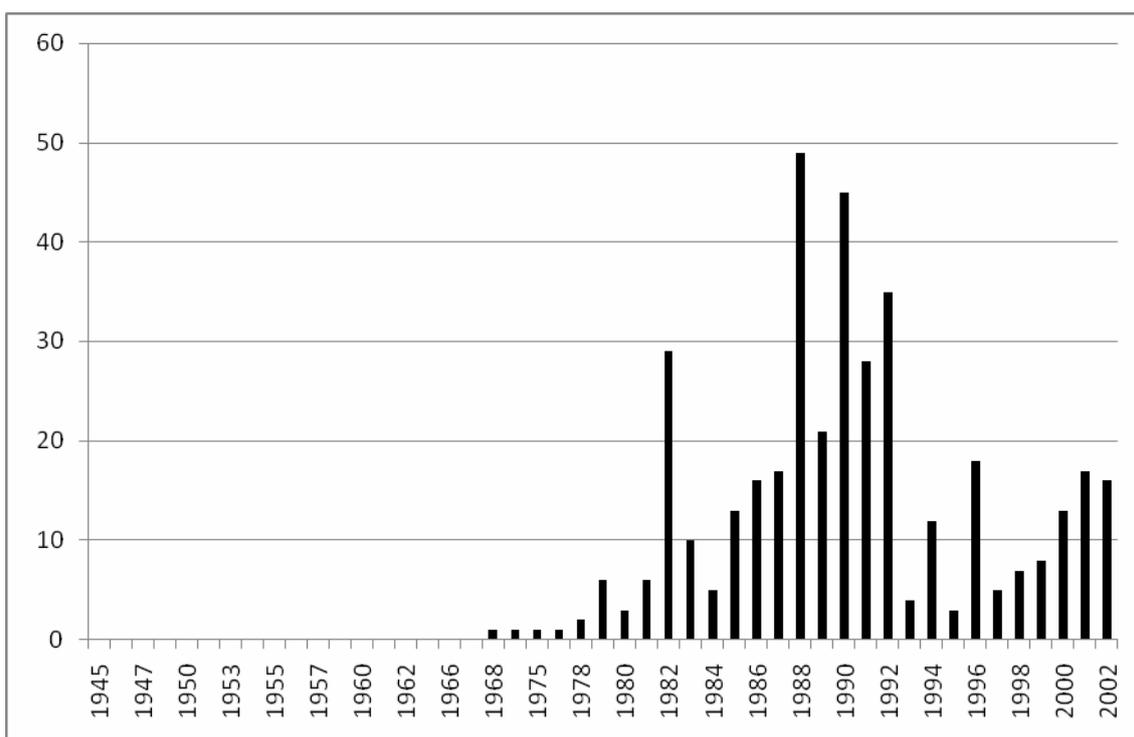
*Gráfico 9: Resoluções que citam outras resoluções, por ano*



Fonte: *Dados TSE*

No Gráfico acima podemos ver que há uma intensidade maior de citações de resoluções em outras resoluções no período de 1945 a 1948, 1950, 1958, 1974, 1976, 1982, de 1985 a 1992, 1995 a 1998 e em 2002.

Gráfico 10: Resoluções que citam precedente por ano



Fonte: Dados TSE

No que se refere às resoluções que citam precedentes, é curioso perceber que somente a partir de 1968 temos resoluções mencionando casos anteriores semelhantes. Os anos de 1982, 1985 a 1992, 1994, 1996, 2000 a 2002 são mais expressivos.

Os precedentes são utilizados nos países que adotaram a *Common Law* (EUA e Inglaterra, por exemplo). Isto significa que o Direito se baseia nas jurisprudências, ou seja, no conjunto de interpretações das normas do Direito já proferidas pelo Judiciário. Nesse sentido o Judiciário é criador do direito através dos precedentes jurídicos contidos na história. Por não se tratar de uma lei, os precedentes são considerados direitos não-escritos. A *Common Law* é tida como o senso comum da comunidade, cristalizada e formulada pelos ancestrais (Duhaime's Law Dictionary)<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/C/CommonLaw.aspx>, 17/06/2009, 13:33.

O Brasil tem sua tradição na *Civil Law*, na qual toda a estrutura jurídica baseia-se nas leis. A *Civil Law* é o direito inspirado no Direito romano, ou seja, na coleção de leis escritas, codificadas por um Legislativo<sup>32</sup>. Ambos os sistemas possuem bom funcionamento se há qualificação ética e intelectual dos juízes, para o primeiro tipo, e se o Legislativo e o Executivo não interferirem nos trabalhos do Judiciário, no segundo tipo.

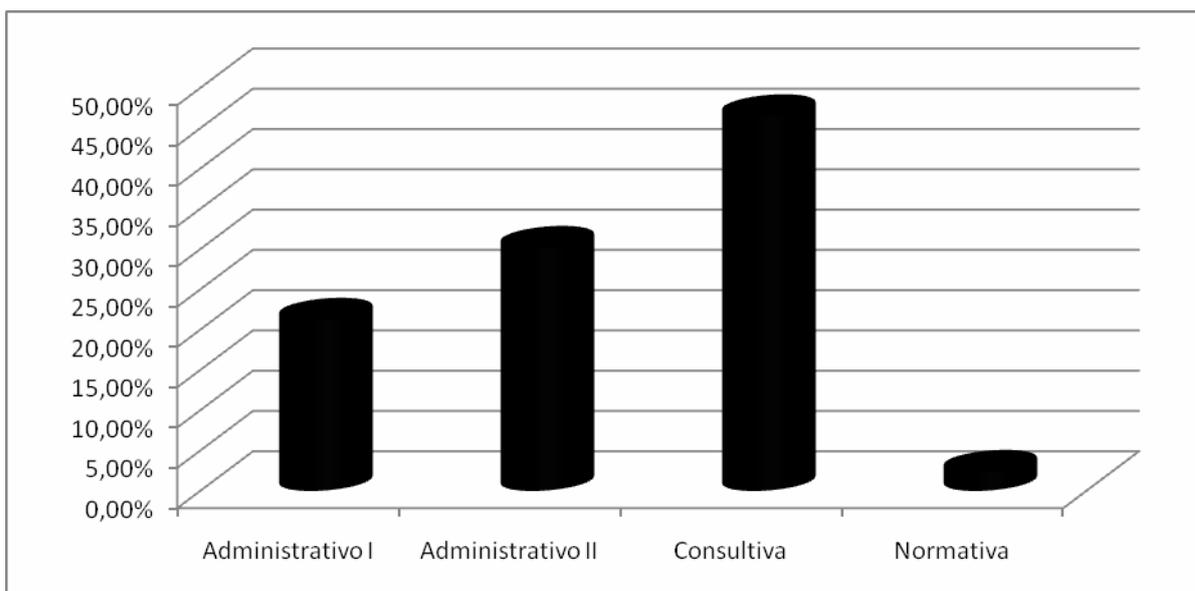
Atualmente, o que temos visto, provavelmente pela grande influência da globalização, é a hibridização desses sistemas nos dois sentidos. Ou seja, os países de *Common Law* tem adotado a edição de leis, e os países da *Civil Law* vêm adotando os precedentes como algo importante a ser considerado. No caso brasileiro, como podemos ver nos dois gráficos, os precedentes são recentes, a partir de 1968, e têm, em sua grande maioria, sido utilizados em consultas, com 45%, seguidas das resoluções do tipo Administrativo II e Administrativo I, como podemos ver no Gráfico 11. No capítulo 6 voltaremos a discutir os precedentes e os associaremos à judicialização da política.

No Brasil, o surgimento de precedentes foi um marco para o fortalecimento do Judiciário e de sua autonomia, bem como para a própria definição do jogo político, mais especificamente aqui, do jogo eleitoral. Isso permite desenvolvimento político e controle sobre processos essenciais da democracia representativa, impedindo a manutenção de fenômenos como as fraudes eleitorais, tão nocivas ao ideal democrático.

---

<sup>32</sup> <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/C/CivilLaw.aspx>, 17/06/2009, 13:33

*Gráfico 11: Resoluções que citam precedentes por tipo*



*Fonte: Dados TSE*

Os dados aqui apresentados nos mostram que muito temos a saber sobre as resoluções emitidas pelo TSE. Nos próximos capítulos proponho um estudo de fatos históricos que possam ajudar a definir se há ou não judicialização da política. Algumas resoluções relacionadas aos casos escolhidos serão apresentadas.

Visto que a grande maioria das resoluções, bem como o seu declínio, cai em anos historicamente relevantes para a Justiça Eleitoral, os estudos foram concentrados nos fatos referentes aos anos de 1945, 1946 e 1947 (capítulo 5); 1950, 1955, 1965, 1967, 1969 e 1977 (capítulo 6); e 1985, 1988, 1989 e 2002 (capítulo 7). A estrutura do capítulo 5 ao capítulo 7 segue um padrão de apresentação: uma contextualização geral do período, as eleições, as leis, os casos escolhidos para análise, e as considerações possíveis sobre o proposto na tese.

---

*Capítulo 5:  
O Retorno  
da Justiça  
Eleitoral e a  
Cassação do  
PCB (1945-  
1949)*

---

Após o fim do Estado Novo, a Justiça Eleitoral retorna lentamente. Primeiro, suas atribuições são delegadas ao STF, em 1945, com a Lei Agamenon e, em 1946, o TSE surge com as atribuições da Justiça Eleitoral inteiramente para si, na Constituição promulgada nesse ano. O objetivo deste capítulo é apresentar três fatos históricos relevantes, quais sejam, o retorno da Justiça Eleitoral, em 1945, submetida ao STF, a criação de um novo Tribunal Superior Eleitoral para assumir as funções da Justiça Eleitoral, em 1946, e a cassação do PCB, em 1947, feita pelo TSE.

Nos anos de 1945 a 1949, a Justiça Eleitoral (STF/TSE) elaborou 2.835 resoluções assim distribuídas por tipo:

*Tabela 13: As resoluções por tipo, 1945-1949*

<b>Tipo de função</b>	<b>Nº de resoluções</b>	<b>(%)</b>
Administrativa I	783	40,9
Administrativa II	392	20,5
Consultiva	535	28,0
Normativa	204	10,7
<b>Total</b>	<b>1914<sup>33</sup></b>	<b>100</b>

*Fonte: Dados TSE.*

Sendo esses anos de reconstrução, é plausível imaginar que 40% das resoluções do próprio Judiciário eleitoral sejam para sua própria organização e estruturação. Os números de consultas superiores aos das administrativas do tipo II demonstram que esses foram anos de adequação à nova instituição. Como é um período em que a Justiça Eleitoral está ressurgindo, algumas resoluções merecem serem apontadas como exemplos:

<sup>33</sup> Este valor é inferior ao descrito acima, pois não considerei as resoluções ilegíveis ou não encontradas.

- Resolução nº 9, de 11/06/45: dispõe sobre as consultas de juízes eleitorais. Nessa resolução o TSE coloca uma questão de ordem hierárquica em que as consultas devem ser enviadas aos TREs para que estes as enviem para o TSE.
- Resolução nº 830, de 15/06/45: instruções sobre os partidos políticos, já citada anteriormente, no Capítulo 1. O TSE define quais são os requisitos para a formação de um partido, bem como o seu registro legal. Essa resolução possui 11 páginas, nas quais a Justiça Eleitoral define o que é necessário, como pode e como fazer, para se registrar um partido. Também define quais são as competências dos partidos políticos (algumas definidas nos Decretos-Lei nº 7.586 e nº 9.258, mas outras definidas em instruções de alistamento, como é o caso de excluir qualquer eleitor do mesmo), e quais são as principais regras para se registrar um candidato, ou até mesmo fazer uma fusão entre partidos ou aliança, ou ainda, o que é necessário para o cancelamento de um partido. Sobre fusão e cancelamento, o texto diz, nos dispositivos gerais, que o Tribunal dará conhecimento ao Legislativo.
- Resolução nº 2.010, de 07/06/47: interpreta artigos de outra resolução, de nº 1.886, definindo que as comunicações das decisões feitas pelo presidente do TSE são para imediato cumprimento.
- Resolução nº 3.177, de 16/12/48: as decisões do TSE serão numeradas, por ordem cronológica, em duas categorias distintas, uma sob título de ACÓRDÃO, quando de referência a processos e contenciosos eleitorais, e, outra, de RESOLUÇÃO, em processos de natureza administrativa. A sugestão feita pelo Ministro Sá Filho teve ampla adesão, posto que os outros Tribunais já adotavam essa prática.

Estas resoluções citadas nos dão uma ideia de quais eram as principais ocupações do Judiciário eleitoral nesse período. Como se pode perceber, o TSE cria regras

administrativas, como os requisitos para o estatuto de partidos, mas também define passos importantes para o andamento político, como, por exemplo, a instrução sobre os partidos políticos. Esse é um bom exemplo para explorarmos, porque somente em 1971, com a Lei Orgânica dos Partidos, e depois, na década de 1990, teremos o Legislativo votando uma lei sobre partidos políticos. Até então, quem definiu as regras gerais foi o TSE, o que nos mostra ativismo jurídico da instituição.

Retomando a teoria, temos aqui um exemplo de ativismo jurídico, mas não de judicialização da política, porque o Judiciário cria leis nos moldes apresentados por Cappelletti (1999), mas não apresenta uma postura contrária aos demais poderes, ou, ainda, não há condições facilitadoras favoráveis. Nos anos aqui apresentados três fatos serão investigados para verificar se tivemos ou não judicialização da política. São eles: o retorno da Justiça Eleitoral, em 1945, submetida ao STF; a criação do TSE, em 1946; e a cassação do PCB, em 1947.

### **A Justiça Eleitoral e o STF (1945)**

Com o fim do Estado Novo, as instituições foram se abrindo e aos poucos o país começou a retornar ao eixo da democratização. Com a Lei Constitucional nº 9, de 28/02/1945, art. 4º, decretada por Vargas, faz-se necessária a criação de uma Lei Eleitoral. Considerada inconstitucional por Francisco Campos, a LC nº 9 foi vista por políticos da época como sendo o primeiro passo para a abertura, mas também e, principalmente pelos oposicionistas, vista como semelhante à Constituição de 1937, na qual se procurava manter intactos os poderes de Getúlio Vargas e a essência do regime autoritário. Em 28/05/1945, por meio do Decreto-Lei nº 7.586, também conhecido como Lei Agamenon Magalhães, regula-se o alistamento eleitoral e as eleições. Esta foi elaborada por José Linhares (presidente da comissão e do STF), Vicente Piragibe e

Antônio Carlos Lafayette de Andrada (membros do Tribunal de Apelação), Hahnemann Guimarães (consultor-geral da República) e José de Miranda Valverde (da OAB) e liderada pelo então ministro da Justiça, Agamenon Magalhães. O anteprojeto desse novo Código Eleitoral utilizou o Código de 1935 como modelo para sua elaboração. O objetivo dos autores era assegurar a honestidade e a rapidez do pleito, tentando aproveitar ao máximo as experiências bem-sucedidas dos Códigos anteriores. Cinco foram os pontos priorizados pela comissão, a pedido do ministro da Justiça. São eles: partidos políticos nacionais; Justiça Eleitoral autônoma; alistamento eleitoral simples e extenso; voto secreto; e apuração rápida e imediata (Silva e Carneiro, 1975:51).

Sobre a elaboração do Código Eleitoral, o então candidato Dutra disse:

Confiada à comissão de juristas do mais reconhecido saber, é de prever que a lei eleitoral surgirá a contento geral, deferindo à justiça o papel de guarda da sua inatacável execução, não só no alistamento eleitoral, como na realização do pleito e nas operações finais da apuração. [...] Quanto à normalização constitucional que a lei eleitoral vai regular, julgo não haver duas opiniões sobre o processo e modalidade do voto, que deverá ser universal, direito, secreto e abrangendo os cidadãos maiores de 18 anos, de ambos os sexos (Entrevista ao jornal *O Globo*, 28/03/1945 *apud* Vale, 1978:68).

No entanto, o Código de 1945 não criou um Judiciário especializado. As atribuições da Justiça Eleitoral ficaram sob a responsabilidade do STF. No texto que acompanhou o anteprojeto da lei eleitoral, e que foi publicado pelo *Jornal do Commercio* em 30/04/1945, escrevem seus idealizadores:

Não se propôs a criação da Justiça Eleitoral, por ser incompatível com a atual organização do Poder Judiciário (Const., art. 90), diversidade do que ocorria sob a vigência da Constituição de 1934, art. 63 d. A nenhum dos chamados órgãos dos serviços eleitorais (a. p. art. 6º) foram, por isso, atribuídas as funções próprias daquele Poder. (cf. Carone, 1985:166)

A comissão manteve a estrutura da Justiça Eleitoral, tal qual concebida em 1932. A diferença foi apenas a de delegar as funções ao STF e aos ramos da Justiça já existentes nos estados, em vez de criar uma Justiça especializada e autônoma. Embora a comissão

não queira dizer que se trata de uma Justiça Eleitoral, pode-se afirmar que sim, ainda que não se tivesse, na época, uma instituição própria, autônoma para desempenhar suas funções.

Ainda no texto:

O Tribunal Superior, como o principal órgão executor do processo eleitoral, expede as instruções convenientes ao cumprimento da lei: é a instância suprema dos recursos eleitorais; ordena o registro dos partidos de âmbito nacional e dos candidatos à Presidência da República; apura, pelos resultados parciais, o resultado geral da eleição do Presidente da República, proclama o eleito e lhe dá nome (a. p. art. 9º) (*idem*).

Poucas foram as alterações sobre o Código de 1935. Na grande maioria, percebe-se um refinamento na escrita do novo Código de 1945, com maior minúcia aos artigos de caráter mais abrangentes. Das alterações, merece destaque o fim da candidatura avulsa. Isso permite dizer que, com o novo Código, surge o império dos partidos políticos que outrora, com sua extinção, em 1937, foi considerado o causador das inquietudes da nação. Também alterou a distribuição das cadeiras sobranes entre os partidos. Em 1932, utilizou-se a repartição pelo maior resto; em 1935, a repartição ficou pela maior média; em 1945, a repartição ficou entre os partidos que tivessem maior número de votos, respeitando a ordem de votação nominal. Também se preocupava com a questão das fraudes eleitorais, sobretudo no momento da apuração dos votos. Por isso escreve a comissão, “*não há como se negar a honestidade característica das apurações realizadas pelos Tribunais Regionais, em contraste com a fraude que sempre perturbava as apurações no regime anterior aos Códigos Eleitorais*” (*ibidem*:169).

No que se refere à hierarquia e à estrutura dos órgãos eleitorais, permaneceu idêntica à de 1935, com devida ressalva de não ser o TSE o órgão máximo e, sim, o STF. A responsabilidade de criar instruções ficou com o Tribunal Superior Federal para facilitar

o alistamento *ex-officio* e para a melhor compreensão da presente lei, regulando os casos omissos.

Segundo Maria do Carmo Campello de Souza (1976), a Lei Agamenon limitou-se a reproduzir os procedimentos do Código de 1932, que regeu as eleições de maio de 1933 para a Assembléia Nacional Constituinte, por sua vez inspirada na obra de Assis Brasil, “Democracia Representativa: do voto e do modo de votar”. Os principais conceitos dessa obra, traduzidos para a legislação, encontram-se no Código de 1932, no de 1935 e no de 1945, quais sejam, estabeleceram Tribunais destinados a impedir o controle fraudulento das eleições por parte, tanto dos detentores do poder nacional, quanto os do poder local, voto obrigatório, universal, adulto e feminino, secreto e alfabetizado, adoção de princípios majoritários e proporcionais para o Executivo e senado, no primeiro, e no Legislativo, no segundo (Souza, 1976:114).

Considerado de caráter transitório, ou, ainda, lei de emergência, o Código de 1945 vigorou até 1950 com poucas modificações. Muitos críticos nem ao menos atribuem a ele o *status* de Código Eleitoral, afirmando ser ele visivelmente inferior ao Código de 1935 (Castro, 1945:01). Durante todo o processo de redação do anteprojeto houve pressão, sobretudo dos oposicionistas. A imprensa criticava, por exemplo, o caráter secreto dos trabalhos da Comissão. Ao final dos trabalhos da mesma, Vicente Piragibe rompe com os demais membros por discordar dos procedimentos instituídos para o alistamento e a apuração eleitoral. Seu temor era de os poderes locais terem força suficiente para intimidar os eleitores da oposição, impedindo-os que se alistassem (Silva e Carneiro, 1975:52 e 67). Sampaio Dória, a pedido do Presidente do STF, José

Linhares, elaborou um estudo sobre a nova lei eleitoral em que colocou a eleição como sendo o primeiro princípio democrático, e a pluralidade como segundo<sup>34</sup>.

Com a instabilidade política do período, uma comissão de oficiais gerais, constituída pelo general José Pessoa Cavalcanti de Albuquerque, o almirante Adalberto Lara de Almeida e o brigadeiro Amilcar Perdeneyras, convoca o presidente do STF, José Linhares para assumir a Presidência da República. Segundo nos diz Helio Silva em seu livro, foi iniciativa de Dutra entregar ao Judiciário o poder até as eleições de dezembro para preservar o que restava de legalidade, uma vez que o Executivo se encontrava acéfalo e o Legislativo permanecia suspenso (*ibidem*:88).

O medo que outro golpe não permitisse as eleições de 1945 fez com que Dutra adotasse uma tática, evitando que Góes Monteiro assumisse o governo em 29 de outubro e adotando a solução udenista, qual seja, “*todo poder ao Judiciário*” (Vale, 1978:140).

Dutra, em discurso em cadeia nacional de rádio, fala, em 13 de novembro, às vésperas das eleições:

Tomamos parte saliente na solução de que emanou a fórmula de todo o poder à Justiça, representada pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, que logo após haver empunhado as rédeas do Governo, achou por bem fazer modificações no quadro administrativo do país, substituindo os interventores e outras autoridades, com o objetivo declarado de que as eleições se processassem na mais perfeita e sadia imparcialidade. Assim é de confiar-se na determinação de justiça não só do Governo Federal como das autoridades por ele empossadas (*ibidem*:175).

O Código de 1945 manteve-se semelhante ao Código de 1935 quanto às obrigações dos eleitores, dos que não poderiam se alistar e da obrigatoriedade do alistamento e do voto, bem como suas ressalvas. Também, como nos Códigos anteriores, o eleitor que

---

<sup>34</sup> Publicado na *Folha da Manhã*, 24/06/1945.

justificasse sua falta ficaria eximido de sanção. A hierarquia e a estrutura dos órgãos eleitorais permaneceu idêntica à de 1935.

A composição do Tribunal Superior não se alterou muito, ficando assim: o presidente do Supremo Tribunal Federal, que é também seu presidente; um ministro do Supremo Tribunal Federal, que é seu vice-presidente; o presidente do Tribunal de Apelação do Distrito Federal; um desembargador do Tribunal de Apelação do Distrito Federal; e um jurista de notável saber e reputação ilibada. Os três outros integrantes eram designados pelo presidente do Tribunal Superior. Seu funcionamento deveria acontecer em sessões públicas e com a presença de no mínimo três de seus membros (veja Quadro 3 do capítulo anterior).

Após o retorno da Justiça Eleitoral, houve eleição direta para presidente, deputado federal e dois dos três senadores (sem suplente) em 08/09/1945, reguladas pela resolução nº 300, de 11/05/1945. Uma curiosidade que cabe aqui é que essa nova Justiça Eleitoral teve que administrar as responsabilidades de alistar os eleitores, dividir o território nacional em Zonas e Seções, registrar os partidos e os candidatos, organizar-se internamente como instituição, e outras funções, num curto espaço de tempo. Mas mesmo assim não houve questionamentos quanto ao seu trabalho e os resultados alcançados da eleição.

Esse fato histórico mostra um Judiciário ativo, respeitado pelos demais Poderes, diante de condições favoráveis, mas que age alinhado com os outros Poderes. O retorno da Justiça Eleitoral submetida ao STF é um excelente exemplo de ativismo jurídico, até mesmo porque, se lembrarmos, o Código de 1945 foi redigido pelo próprio Judiciário,

que se responsabilizaria pelas questões eleitorais. No entanto, não podemos falar em judicialização da política<sup>35</sup>.

### **A volta do TSE pela Constituição (1946)**

Todas as Constituintes, até aqui (as de 1823, 1890 e 1933), tiveram que conviver com um Executivo forte. A de 1946 não foi diferente; em relação à de 1934, no que se refere à questão eleitoral, não sofreu transformação substantiva, recriando, somente e principalmente, a autonomia da Justiça Eleitoral. Segundo Milton Campos, a pretensão de abordar a questão eleitoral na Carta Magna foi a de fixar, em caráter permanente e mais estável, o sistema eleitoral, além de garantir que as eleições fossem livres e honestas. Talvez, a alteração mais expressiva dessa para o Código de 1945 foi a substituição do sistema de sorteio dos membros do STF que compoariam o TSE para o sistema de eleição, e a retirada da participação dos juízes federais dos TREs. O retorno de uma Justiça especializada é o principal ponto.

Promulgada no governo de Eurico Gaspar Dutra, após o período do Estado Novo, a Constituição de 1946 restabeleceu os direitos individuais e extinguiu a censura e a pena de morte; instituiu eleições diretas para presidente da República, com mandato de cinco anos; restabeleceu o direito de greve e o direito à estabilidade de emprego após dez anos de serviço; retomou a independência dos Três Poderes, e a autonomia dos estados e municípios; retomou o direito de voto obrigatório e universal, sendo excluídos os menores de 18 anos, os analfabetos, os soldados e os religiosos. Mas, o mais importante para este estudo foi que a Constituição de 1946 recriou uma instituição autônoma e independente para administrar, julgar e normatizar o processo eleitoral. O antigo STJE reaparece como TSE.

---

<sup>35</sup> Os fatos históricos deste momento, sobretudo, os poderes concentrarem-se nas mãos de um único juiz, merecem um estudo mais detalhado, que fogem ao propósito desta tese.

A estrutura e a hierarquia judiciárias permaneceram as mesmas, as garantias dos juízes também; a Justiça Estadual e o Ministério Público também não foram alterados. A Justiça Eleitoral manteve a organização proposta pelo Código que antecedeu esta Constituição. A exceção ficou com a composição do TSE: eleição, em escrutínio secreto, de dois juízes escolhidos pelo STF dentre os seus ministros; de dois juízes escolhidos pelo Tribunal Federal de Recursos dentre os seus juízes; e de um juiz escolhido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal dentre os seus desembargadores. Por nomeação do presidente da República, dois dentre seis cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, que não sejam incompatíveis por lei, indicados pelo STF. O TSE elegerá para seu presidente um dos dois ministros do STF, cabendo ao outro a vice-presidência.

Ainda, a Constituição de 1946 ratificou o Código de 1945 propondo que às atribuições da Justiça Eleitoral se incluíssem: 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 das 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; e o conhecimento de reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto à sua contabilidade e à apuração da origem dos seus recursos. Segundo esta Constituição, uma lei regulará a competência dos juízes e Tribunais Eleitorais.

Segundo a Constituição de 1946, são irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que declararem a invalidade de lei ou atos contrários a esta

Constituição, e as denegatórias de *habeas corpus* ou mandado de segurança, das quais caberá recurso para o STF. Das decisões dos TREs somente caberá recurso para o TSE quando: forem proferidas contra expressa disposição de lei; ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais Tribunais Eleitorais; versarem sobre expedição de diploma nas eleições federais e estaduais; e denegarem *habeas corpus* ou mandado de segurança.

Um caso bastante interessante merece atenção aqui. Desde o Código de 1935, o TSE tem como uma de suas funções responder a consultas em matéria eleitoral. Às vésperas da Constituinte, respondendo a uma consulta elaborada pela Ordem dos Advogados e pelo PSD, o STF, então responsável pela Justiça Eleitoral, resolveu “*declarar que o Parlamento Nacional, que será reeleito a 2 de dezembro de 1945, terá poderes constituintes, isto é: apenas sujeito aos limites que ele mesmo prescrever*” (Resolução de nº 215/45). Essa resolução expedida causou mal-estar entre os políticos, fazendo com que José Linhares, então chefe do governo e presidente do STF (e controlador do Judiciário eleitoral), editasse uma Lei Constitucional de nº 13 para acalmar os ânimos. Segundo essa lei, em seu artigo 1º, “*os representantes eleitos a 2 de dezembro de 1945 para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão no Distrito Federal, sessenta dias após as eleições, em Assembléia Constituinte, para votar, com poderes ilimitados, a Constituição do Brasil*”.

A já citada Lei Constitucional nº 9 tinha como uma das principais críticas oposicionistas o fato de não prever a função Constituinte para o Parlamento. Essa só foi resolvida no governo José Linhares, pela Lei nº 13, apresentada acima. Esse exemplo nos mostra a força que o Judiciário exercia no período.

As primeiras sessões da Assembléia Nacional Constituinte, ocorridas em fevereiro de 1946, foram presididas por Valdemar Falcão, então presidente do STF, e que diplomou os senadores e deputados e presidiu a eleição do presidente da Assembléia. Curioso que em dois momentos decisivos em prol da democracia, quando da crise do Estado Novo e na posse da Assembléia Constituinte, os presidentes do STF, primeiro José Linhares e, depois, Valdemar Falcão, foram convocados para assumir presidências importantes, a da República, e a da Assembléia. Esse é um forte indício histórico de credibilidade do Judiciário.

Indicado para a presidência da República até as eleições de dezembro de 1945, José Linhares extingue alguns órgãos repressivos do Estado Novo e revoga a data das eleições para governador. Seu objetivo era dar mais tempo para que as forças políticas, sobretudo a oposição, se organizassem para que houvesse eleições competitivas. Mesmo fora do poder, Getúlio Vargas ainda tinha força política, e sem ele não seria possível a vitória de Dutra, segundo Edgar Carone (1985).

Para Gomes, a Constituição de 1946 deu enorme poder de decisão no jogo político ao Congresso, com o objetivo de evitar o arbítrio de Vargas. A representação eleitoral, sediada no Congresso deveria, para a autora, funcionar como expressão da sociedade civil controlando o Estado (Gomes, 2002:172). No entanto, o que ocorreu foi uma nova rearticulação entre os representantes municipais e regionais, permitindo o reaparecimento do coronelismo. Além disso, segundo Soares (1963) a lei eleitoral permitiu que a representação dos estados mais atrasados fosse garantida pela proporcionalidade, em detrimento dos estados em acelerado processo de desenvolvimento econômico e concentração populacional, como era o caso de São Paulo (Soares, 1963:32).

Durante o período do aparecimento do TSE e nos anos seguintes, houve eleições para o senador faltante (mais os suplentes), deputado federal, governador, deputado estadual, prefeito e vereador, em 1947. O senador eleito em 1947 teria o mandato de menor duração (quatro anos) para que fosse possível a troca de 1/3 a cada eleição. As eleições de 1947 foram organizadas a partir da resolução/instrução nº 1.302, de 03/12/1946.

Esta resolução diz dos prazos para alistamento e distribuição do eleitorado; designação e preparo dos lugares das votações; da constituição, instalação e regras para as mesas receptoras, do material para as eleições; e da votação propriamente dita. Essa instrução baseou-se nas atribuições conferidas ao TSE pelo §5º do art 11 do Ato das disposições Constitucionais Transitórias; do art. 9º letra g do Decreto-Lei nº 7.586, de 28/05/1945, e do art 38 do Decreto-Lei nº 9.258, de 14/05/1946.

Os deputados estaduais eleitos em 1947 tiveram, inicialmente, função constituinte para a elaboração das Constituições Estaduais. As eleições de prefeitos e vereadores foram realizadas nos anos de 1947 e 1948, de acordo com a Constituição de cada estado federado.

Como o caso estudado anteriormente, a criação do TSE sugere o ativismo jurídico, mas não encontrei os outros dois fatores importantes para dizer de judicialização da política no período.

### **Primeiro caso: A cassação do PCB (1947)**

O caso a ser mencionado neste capítulo - a cassação do PCB - foi tratado pela Resolução nº 1.841, de 07 de maio de 1947. Nas 212 páginas que compõem essa resolução encontramos a descrição detalhada de todos os fatos concernentes ao acontecido. A resolução inicia com a descrição do que chamaram de “antecedentes”, ou

seja, desde a formação dos primeiros grupos comunistas brasileiros, ainda em 1918, até ao início do Estado Novo, em 1937. Nesses anos o próprio Tribunal descreve as tentativas infrutíferas do partido em conseguir legalizar-se.

O registro provisório do PCB foi concedido em 1945, conforme os termos da resolução/instrução sobre partido político do mesmo ano. No entanto, para que o partido conseguisse o registro em definitivo, o TSE, através da Resolução nº 213/45 exigiu do partido que regularizasse algumas questões, como o esclarecimento de qual o processo pretendido para a divisão e distribuição de terras (confisco ou expropriação). As questões colocadas ao partido eram para garantir que os propósitos democráticos fossem assegurados. Para tanto, em 18 de outubro, o PCB alterou os registros e estatutos, além de prestar longos esclarecimentos sobre os questionamentos a ele feitos. Em todo o processo o partido reafirmou seus propósitos democráticos; o resultado foi o deferimento do registro definitivo por meio da Resolução nº 324/45.

O procurador geral Hahnemann Guimarães, em fevereiro de 1946, falando sobre o registro do PCB, disse que este mereceu seu registro por apresentar o que ele chamou de “neocomunismo”, ou seja, um comunismo diferente e adaptado à realidade brasileira e que, sobretudo, exaltava os princípios democráticos e os direitos do homem.

Em março de 1946 o TSE recebeu diversas reclamações exigindo a cassação do registro do PCB. Em sua grande maioria, alegavam que o partido seguia ideias de uma organização internacional, orientado pelo comunismo marxista-leninista da União Soviética, fazendo dele um partido estrangeiro a serviço da URSS. Com tais reclamações, o TSE incumbiu o TRE-DF de proceder a investigações para apurar tais denúncias. Em paralelo, pela Resolução nº 591/46, o TSE mandou ouvir o partido acusado e o representante do Ministério Público.

Em sua defesa o PCB alegou ilegitimidade das partes denunciadas. Já o procurador geral sugeriu o não acolhimento das denúncias por falta de fundamentação e, depois de estudar os documentos do partido, defendeu a inalterabilidade da situação jurídica do mesmo. Ainda assim, o TSE, pela Resolução nº 462-A/46 manteve a exigência de investigação feita pelo TRE-DF. Com esse caso em andamento, o TSE aprovou normas processuais a serem observadas nas investigações sobre os partidos que acabaram sendo incorporadas na Resolução/instrução nº 830/46 sobre partidos políticos, já mencionada no início deste capítulo.

Também, para sua defesa, o PCB colocou à disposição da Justiça Eleitoral todos os seus arquivos, inclusive as partes removidas para o Ministério da Guerra. A principal denúncia que o partido tentava desmentir era a de que recebia contribuições do estrangeiro. No entanto, o procurador regional considerou desnecessário tal esforço.

Com os resultados das investigações (diligências) solicitadas pelo TRE-DF às empresas telegráficas, ao juiz de direito da Vara de registros públicos, ao Senado Federal, ao Ministério da Justiça, ao Ministério do Trabalho e outros, concluiu o Tribunal seu relatório com a exposição dos resultados em 19 itens sobre a atuação do PCB<sup>36</sup>. No entanto, o Tribunal disse não caber a ele julgar ou apreciar a investigação, deixando apenas os fatos para que o TSE o fizesse.

Segundo a Resolução nº 1.841/46, “*do conjunto de dados sobre a orientação do PCB poderá extrair-se seguro raciocínio se, como e até onde ele se afasta dos princípios democráticos*” (p. 19). O último ponto destacado nessa exposição foi a questão dos estatutos, não podendo concluir se o partido utiliza o estatuto registrado junto ao TSE

---

<sup>36</sup> Os itens listados foram: acontecimentos do Largo da Carioca; greves dos motoristas, bancários, de 1º de maio e do pessoal da Light; manifestações comunistas em praças públicas; atividades do PC e agitações em cidades como Santos e Porto Alegre; desenvolvimento da propaganda comunista em SP; indeferimento do registro da MUT; telegrama de Stalin; entrevistas de oficiais gerais; entre outros.

ou se utiliza o texto “projeto de reforma”, de 13/11/1945, como orientador das atividades do partido. A suposta duplicidade de estatutos do partido foi descrita pelo TRE-DF ao TSE, que solicitou a este Tribunal novas diligências para esclarecimentos dos fatos mediante a Resolução nº 1.371/46.

Em sua defesa, o PCB disse seguir seu programa e diretrizes políticas democraticamente discutidas em seu seio. Afirmou, também, o delegado do partido que o PCB nunca se manifestou contrário ao pluripartidarismo; ao contrário, lembrou que a votação de sua bancada à emenda convertida no Art. 141, §13<sup>37</sup> da Constituição, foi unanimemente a favor da mesma.

O parecer do Ministério Público foi favorável à permanência do partido, utilizando-se, inclusive, da citação do mesmo Art. 141 da Constituição de 1946. Concluiu o procurador que o programa do PCB é o que foi legalmente registrado.

Em seguida encontra-se um estudo na Resolução nº 1.841/46 feito pelo procurador geral sobre a legislação que embasava os questionamentos (todos eram do período ditatorial varguista); o entendimento sobre a democracia e os partidos; a democracia e o comunismo; e a aplicação da lei aos fatos. Apresentado os fatos, o estudo feito pelo procurador, um número extenso de páginas que descrevem em detalhes as falas (todas apaixonadas) dos membros do TSE para justificar seus votos, decide-se pela cassação do registro do PCB, baseados no próprio Artigo 141 §13 da Constituição de 1946, do qual o partido afirmou, em sua defesa, ter votado a favor.

---

<sup>37</sup> “Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 13 - É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem”.

Votaram a questão no TSE os Ministros: Ribeiro da Costa (relator designado das investigações), Francisco Sá Filho (relator da sessão), João Antônio Nogueira, Rocha Lagoa e Cândido Lobo. Machado Guimarães não tomou parte da votação por não ter assistido à exposição do relatório, e Lafayette de Andrada por presidir o julgamento. O relator da sessão que resultou na Resolução nº 1.841/46, Francisco Sá Filho, e também o relator das investigações, Ribeiro da Costa, votaram contra a cassação, os demais a favor.

Ribeiro da Costa, em seu pronunciamento, diz que “*a liberdade é a pedra de toque da democracia, como a dignidade é o ponto de honra do cidadão*”<sup>38</sup>. Essa sua afirmação é a base para todo o seu pronunciamento, bem como várias citações de Disraeli, feitas para justificar sua oposição à cassação do PCB. Segundo ele,

[...] as objeções que se levantam contra a existência do partido comunista não devem constituir obstáculo ao seu funcionamento. Qualquer vedação nesse sentido ocasionará mal irremediável, enfraquecendo o organismo democrático. A vitalidade desse regime se revela no poder de absorção de forças políticas adversas, de sorte que o trabalho pela supremacia de seus princípios não reside no expurgo de associações políticas, com esses ou aqueles matizes, possivelmente hostis, mas na prática, rigorosa, honesta, em toda sua extensão e profundidade de normas basilares, dando principalmente os dirigentes exemplos inequívocos de sua capacidade para as coisas da administração pública a ponto de satisfazer real e objetivamente as necessidades mínimas dos dirigidos (p. 6-7).

Os principais motivos dados pelos demais ministros em favor da cassação foram alegações como a manifestação do partido contra os princípios democráticos, os direitos fundamentais dos homens, sobretudo a liberdade e a propriedade privada (direito que seria suprimido com o regime comunista, mesmo sendo ele “neocomunista”, como afirmado pelo procurador geral, ao permitir o registro definitivo do partido em 1945). Mas o principal motivo lembrado pelos ministros, e considerado definitivo para a

---

<sup>38</sup> Exposição do Ministro Ribeiro da Costa, p. 2. As páginas que compõem a Resolução nº 1.841/46 não possuem continuidade. Sempre que um relatório, ou os fatos, ou a exposição de um ministro termina, a numeração recomeça.

decisão, foi a duplicidade de estatutos. Segundo Nogueira, *“tolerância democrática não quer dizer tolerar os intolerantes”* (p. 31). Rocha Lagoa justifica o equívoco do Tribunal Superior ao aceitar o registro do partido por faltar a este função jurisdicional que desfrutara sob a Constituição de 1934, mas que não o permitiu a Constituição de 1937<sup>39</sup>. Finalmente, Cândido Lobo, citando o procurador geral Alceu Barbedo, diz *“onde há extremismo, não há democracia, pelo menos nos termos assentes e consignados na lei básica. A ideologia que pretende a destruição paulatina da democracia, tem de incidir na sanção do artigo 141 § 13 da Constituição”* (p. 9).

Após a cassação do registro do partido feita pelo TSE, foram cassados os mandatos dos eleitos pelo PCB. Por exemplo, na Câmara dos Deputados foram cassados os 15 deputados federais e, no Senado, o senador Luis Carlos Prestes (segundo senador mais votado no país, atrás apenas de Getúlio Vargas), todos eleitos em dezembro de 1945. Com tais cassações, houve a intervenção em vários sindicatos e o fechamento da Confederação Geral dos Trabalhadores no Brasil, feitas pelo Ministério do Trabalho.

Em seguida a esses fatos, os comunistas tentaram registrar o Partido Popular Progressista (PPP), negado pelo TSE. Em 1948 foi votado e aprovado na Câmara dos Deputados o Projeto 875-A, que dizia do preenchimento das vagas no Corpo Legislativo em virtude da cassação de partido político (cf. Cpdoc-FGV).

A cassação do PCB em 1947 mostra uma Justiça se consolidando, com todos os requisitos que demonstram um ativismo jurídico e já demonstrando força decisória. No entanto, apesar das situações favoráveis para a judicialização da política, esta não ocorreu, pois o TSE agiu em favor (e não em contrário) aos desejos dos demais Poderes,

---

<sup>39</sup> Para lembrar, em 1945 a Justiça Eleitoral foi atribuída ao STF, por não haver embasamento legal que permitisse a criação de um Tribunal independente. Além disso, o Código de 1945 possuía inúmeras falhas pelos mesmos motivos mencionados que só foram corrigidos, ou pelo menos se tentou corrigir, no Código de 1950.

indo além o TSE agiu em favor das elites políticas brasileiras que temiam a formalização de um partido com projeção nacional e tão avesso aos ideais políticos dessa mesma elite.

Sem dúvida, de todo o período, essa atuação do TSE foi a mais marcante e decisiva para mostrar a força e o peso das decisões de tal Tribunal. Embora não seja um exemplo de judicialização da política, com certeza mostra o início de uma consolidação da instituição judiciária eleitoral e respeitabilidade institucional que a mesma já possuía ainda em fins da década de 1940. Para falarmos de judicialização da política seria necessário encontrar nesse caso um fator favorável, ativismo jurídico e oposição ao poder majoritário. Os dois primeiros pontos são encontrados, no entanto, não há oposição<sup>40</sup>.

Como tentei demonstrar neste capítulo, esse foi um período de reestruturação em que a Justiça Eleitoral reaparece tendo que se organizar ao mesmo tempo em que organiza o pleito de 1945. Sua atuação sugeriu que a Justiça Eleitoral conseguiu gerir-se em concomitância a gerir bem suas funções administrativas, consultivas, jurisdicionais e normativas, como pudemos ver nas resoluções citadas como exemplos logo no início do capítulo.

Não é possível falar de judicialização da política no período mediante o caso apresentado. No entanto, por meio dos fatos históricos, das resoluções normativas, sobretudo as instruções, e da redação do Código de 1945 pelos membros do Judiciário ou, ainda, quando José Linhares assumiu a presidência da República, estamos falando de ativismo jurídico.

---

<sup>40</sup> Esse caso é emblemático e interessante porque o PCB possuía projeção nacional o que descontentava a elite política e nesse sentido, poderíamos supor servilismo do TSE para com essa elite. No entanto, esse tema merece mais estudo não sendo tratado aqui.

---

## *Capítulo 6:*

*A*

*consolidação*

*da Justiça*

*Eleitoral*

*(1950-1981)*

---

Aos anos da década de 1950, até o ano de 1981, chamo de consolidação, pois como tentarei demonstrar, esta será uma fase em que a estrutura básica da Justiça Eleitoral se fixará em definitivo. Não se pode deixar de ter em mente que essa estrutura já vinha se fortalecendo desde sua criação, mas será nesse período aqui estudado que as regras do jogo se consolidarão. Mais ainda, nesse período teremos um regime militar opressor que, mesmo restringindo as ações do judiciário eleitoral, não o extinguiu, ao contrário, do período do Estado Novo.

Nos anos da consolidação da Justiça Eleitoral, o TSE emitiu 7.767 resoluções assim distribuídas:

*Tabela 14: As resoluções por tipo (1950-1981)*

<b>Tipo de função</b>	<b>Nº de resoluções</b>	<b>(%)</b>
Administrativa I	2.801	36,1
Administrativa II	1.899	24,4
Consultiva	2.157	27,8
Normativa	910	11,7
<b>Total</b>	<b>7.767</b>	<b>100</b>

*Fonte: Dados TSE.*

Como no período anterior, as resoluções administrativas do tipo I foram a maioria, com 36,1%, seguidas das consultas expedidas pelo TSE, com 27,8%, e das administrativas do tipo II, com 24,4%. Esse padrão sugere uma instituição já estruturada com demandas internas, mas também com demandas eleitorais altas. Embora o agregado do período não demonstre, na década de 1950 houve um aumento das consultivas. A questão era clarear as regras do jogo eleitoral. Para se ter um exemplo desse período, o ano de 1958, ano eleitoral para senador, governador, prefeito e vereador, regulada pela Resolução nº

5.874, de 14/08/1958, teve 514 resoluções emitidas, das quais 201 foram respostas a consultas, ou seja, 39,11%. Dessas 201 consultas, 182 foram sobre lei eleitoral, ou seja, 90,5% das respostas foram dadas para dúvidas existentes por lacunas da lei. As demais consultas dividem-se em não respostas dadas pelo TSE por se tratar de caso concreto e ilegitimidade do consulente.

Neste capítulo, o objetivo é demonstrar que a Justiça Eleitoral se consolidou por meio dos dois Códigos Eleitorais (1950 e 1965) e, mesmo tendo de 1964 a 1981 uma ditadura militar em que a repressão foi forte, a Justiça Eleitoral atuou com imparcialidade, integridade, garantindo a diplomação da oposição, ainda que leis fossem alteradas para benefício da situação. Veremos, também, que será no período da repressão que a Justiça Eleitoral iniciará o segundo processo que permitirá a judicialização da política, ou seja, veremos a hibridização do sistema Judiciário acontecendo nesse Judiciário especial a partir de 1968, como já demonstrado no Capítulo 4.

No que se refere às eleições no período de consolidação, houve eleições diretas para todos os cargos em 1950; todos, exceto presidente, em 1954, 1958 e 1962; presidente, governador, prefeito e vereador em 1955 e 1960; presidente em 1964; governador, prefeito e vereador em 1965, com eleição parcial realizada no primeiro domingo de junho de 1965: um Senador pelo Estado de Goiás, em virtude da perda de mandato do senador Juscelino Kubistchek de Oliveira, e da renúncia do respectivo suplente, na forma da Resolução nº 7.497, de 29/10/1964. E para todos os cargos em 1966, mas para presidente foi eleição indireta. Os anos entre 1968 e 1978 tiveram eleição direta para prefeito e vereador em 1968, 69, 70, 72 e 76; eleição indireta para presidente em 69, 74 e 78; e eleições para os demais cargos em 70, 74 e 78. As resoluções que regularam as eleições dos cargos desse período seguem listadas abaixo:

*Quadro 4: As instruções eleitorais do período 1950-1978*

<b>Resolução</b>	<b>Eleição</b>
3.532 de 04/08/1950	1/3 senado; presidente e vice; deputado federal; governador; deputado estadual; prefeito e vereador.
4.648 de 27/01/1954	2/3 senado; governador com 4 anos de mandato; e mandatos terminariam em abril de 1955 (deputado federal, deputado estadual, prefeito e vereador).
4.949 de 19/04/1955	governador com 5 anos de mandato; presidente e vice da República; e mandatos que terminariam entre 15/11/1955 e 26/02/1956 de prefeito e vice.
5.720 de 11/06/1958	prefeito e vice e governador onde os mandatos terminaram entre 31/01/1959 e 31/01/1961 (combinada com a resolução 5874); deputado federal; e deputado estadual
5.874 de 14/08/1958	1/3 senado; e governador com 4 anos de mandato.
6.488 de 13/07/1960	governador com 5 anos de mandato; prefeito e vice com mandatos que terminariam entre 15/11/1955 e 26/02/1956; e presidente e vice da República.
7.018 de 04/09/1962	2/3 senado; governador com 4 anos de mandato; deputado estadual; deputado federal; prefeito e vice.
7.643 de 19/08/1965	governador com 5 anos de mandato.
7.926 de 13/09/1966	1/3 senado.
8.289 de 18/06/1968	Eleições para prefeito e vereador para os casos do RS e AM.
8.291 de 25/06/1968	Eleições para prefeito e vereador para os casos de SP, AL, MA, GO, MT, RN, SC, PR e PE (combinado com o AI nº 15).
8.323 de 09/09/1968	Eleições para prefeito e vereador para os demais casos.
8.554 de 09/09/1969	Eleições para prefeito e vereador.
9.608 de 20/06/1974	Eleições para senador.
10.475 de 31/05/1978	Eleições para senador.

Fonte: *Dados do TSE.*

Estas instruções sugerem ativismo jurídico, mas não sugerem judicialização da política. Tal como no capítulo anterior, o ativismo jurídico aqui se apresenta como resposta às funções delegadas ao Judiciário eleitoral. Estas instruções, a exemplo da descrita no capítulo anterior, definem as principais regras para as eleições em questão. Elas são arquivadas quando findam as eleições (propósito para sua existência), perdendo, assim, seu poder regulatório.

Pela emenda de 1961 foi implantado o Parlamentarismo, como solução para a crise sucessória após a renúncia de Jânio Quadros. Em 1963 houve um referendo para consulta sobre a manutenção, ou não, do regime parlamentar. As eleições de 1964, 1965

e 1966, não mencionadas acima, foram regidas pelos Atos Institucionais nºs 1, 2 e 3, respectivamente, sendo todas eleições indiretas. Mesmo estando em um regime ditatorial, a Justiça Eleitoral manteve sua função de regular as eleições, com exceções das citadas acima<sup>41</sup>.

Os fatos históricos que apresento aqui são a criação do quarto Código Eleitoral, em 1950, e suas emendas, em 1955, redigidas pelo TSE, o Código de 1965, redigido por membros da Justiça Eleitoral a pedido de Castelo Branco, e a hibridização do sistema Judiciário eleitoral no período de repressão (1968-1981).

### **O Código de 1950 e suas emendas de 1955**

O projeto que acabou virando o Código de 1950 foi elaborado em 1946 pelo Senador Ivo de Aquino. Em dezembro de 1948 ele foi encaminhado para a Câmara e submetido a uma Comissão de Constituição e Justiça (Projeto 1379-c). O relator dessa comissão era o Gustavo Capanema, que afirmava ser uma reforma da legislação, e não apenas uma consolidação dos textos em vigor, uma vez que numerosas adições e modificações foram propostas (Diário do Congresso Nacional, 21/03/1950, p.1721-91). O quarto Código Eleitoral brasileiro foi aprovado pela Lei nº 1.164, de 24/07/1950 e, uma curiosa característica, é ser de longa maturação, desde novembro de 1946.

---

<sup>41</sup> A emenda constitucional nº15, de 19/11/1980, restabeleceu o voto direito nas eleições para senador, com mandato de 8 anos. As eleições para presidente da República foram indiretas e reguladas pelo Ato Institucional nº 16, de 14/10/1969. Em 1970, as eleições para governador foram indiretas e reguladas pela Lei nº 5.581, de 26/05/1970. As eleições para prefeito e vereador de 1970 foram reguladas pela Resolução nº 8.738, de 18/06/1970. Em 1972, as eleições para prefeito e vereador foram reguladas pela Resolução nº 9.208, de 31/05/1972. As eleições para presidente da República e governador de 1974 foram indiretas e reguladas pela Lei Complementar nº 15, de 13/08/1973. As eleições para prefeito e vereador de 1976 foram diretas e reguladas pela Resolução nº 10.041, de 16/06/1976. Alguns municípios não tiveram eleições no dia 15 de novembro, por isso, no dia 10/12/1976, o TSE emitiu a Resolução nº 10.242, objetivando a regularizar as eleições em tais municípios. Finalmente, em 1978 as eleições para presidente e governador foram indiretas e reguladas, respectivamente, pelos Decretos-Lei nº 1.539 e nº 1540, ambos de 14/04/1977. As eleições para cargos estratégicos não foram reguladas por resoluções do TSE, como podemos ver no descrito acima. Isso sugere um forte controle do Executivo sobre o processo eleitoral, mas não quer dizer completa ausência da Justiça Eleitoral.

As principais alterações foram: extinção do alistamento *ex-officio* e a extinção da repartição das cadeiras não alocadas na primeira distribuição (as sobras) entre os partidos que tivessem maior número de votos, respeitando a ordem de votação nominal. Essa última foi a mais polêmica e que mais causou discussão. É curiosa a acirrada discussão que causou a questão entre restos e média pelos deputados Ruy Santos e Gustavo Capanema. Este chegou até a recordar aulas de matemática para diferenciar o que significa divisor, dividendo, resto e quociente. A questão só foi resolvida quando Soares Filho, autor do Projeto 1.379-d (emenda ao código que estava sendo votado) disse se tratar da média. Diz o deputado:

A emenda que tive oportunidade de apresentar só é minha, porque o texto por ela consubstanciado já fora de minha autoria em 1935. No momento, trata-se, apenas de reprodução, palavra por palavra, vírgula por vírgula, de texto de lei anterior, já executada nas eleições municipais e que passou pelo crivo de interpretação dos Tribunais de todo Brasil sem ter jamais suscitado qualquer dúvida. Não estamos, portanto, diante de um texto novo de lei, que possa levantar esta ou aquela dúvida. Ele foi aplicado nas eleições de todo o Brasil, realizadas em 5 de julho de 1935, eleições justamente as mais disputadas – as municipais – e nenhum Tribunal, nem Juiz Eleitoral, levantou qualquer objeção (Diário do Congresso Nacional, 23/03/1950, p. 3705c).

Prevaleceu, então, a ideia de média.

Quando a Comissão de Constituição e Justiça levou para a Câmara seus pareceres para conhecimento e aprovação do Código Eleitoral, algumas sugestões eram concernentes à parte segunda: “Dos órgãos da Justiça Eleitoral”, mas nenhuma delas alterava as atribuições dos TSE, TREs, Juntas e juízes eleitorais. As alterações falavam de férias coletivas, garantias dos juízes, nome dado aos juízes, no caso seriam ministros, crimes eleitorais etc. No entanto, nenhuma alteração substantiva foi sugerida para a organização, estrutura e atribuição da Justiça Eleitoral.

No que se refere ao poder de normatizar atribuída ao TSE, Rui Santos sugeriu alterar a escrita do projeto no art. 12, letra q, ficando da seguinte forma “*expedir as instruções*

*necessárias ao fiel cumprimento dos dispositivos desta lei*”. A justificativa da substituição se deu porque, segundo Rui Santos,

[...] o dispositivo desta letra do projeto é o mesmo que consta da legislação atual. E o Tribunal Superior, dentro da redação desse preceito tem a guisa de instruções, baixado verdadeira legislação muitas vezes infringentes da própria Constituição como o fez ultimamente autorizando os Governadores de Estado a nomear Prefeitos nos novos municípios criados. (Diário do Congresso Nacional, 21/03/1950, p. 1.747)

No entanto, a redação final do código foi a letra t, “*expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste código*” (Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950, Código Eleitoral).

Em 1955, pela Lei nº 2.550, de 25/07/1955, redigida pelo presidente do TSE, Edgar Costa, e encaminhada pelo deputado Raul Pilla à Câmara, tentou-se aprimorar o sistema eleitoral. Duas eram as preocupações com o Código em vigor: ele não instituíra uma cédula oficial e havia a necessidade, sobretudo advinda da oposição, de o candidato à presidência da República obter maioria absoluta. Edgar Costa redigiu essa lei ouvindo sugestões dos seus pares do TSE e dos políticos Afonso Arinos de Melo Franco (UDN) e José Maria Alkmim (PSD). Com ela, o eleitor era fixado em uma determinada seção eleitoral, para onde iria a sua ficha individual de votação<sup>42</sup>.

O objetivo dessa medida era abolir as fraudes, pelo uso de título falso ou de 2ª via, obtida de modo doloso, que permitia a duplicidade de votos em seções diferentes. Uma curiosidade foi implementada por essa lei: cada eleitor tinha seu dedo mínimo esquerdo, ou outro que não lesionado, imerso em tinta fornecida pelo TSE para que esse não retornasse e votasse. Eleitor com vestígio de tinta não poderia votar.

---

<sup>42</sup> Outras alterações feitas no Código foram as Leis nºs 2.982, de 30/11/1956, 4.109, de 27/07/1962 e a 4.115, de 22/08/1962. A primeira institui a célula oficial de votação nas eleições pelo sistema proporcional e dá outras providências; a segunda, introduz alterações na Lei nº 4.109/62 e dá outras providências.

Apesar das mudanças, a lei não satisfaz grande parte da oposição, sobretudo udenista, que reclamava reformas mais profundas e consistentes. A *Tribuna da Imprensa* e *O Globo*, jornais claramente oposicionistas, publicavam seguidos artigos de crítica ao sistema eleitoral. Tão grande foi a pressão que o Ministro Edgar Costa, então presidente do TSE, redigiu novo projeto que se transformou na Lei nº 2.582, de 20/8/1955, instituindo a cédula única de votação.

Após o ministro Edgar Costa, o ministro Luis Gallotti foi eleito presidente do TSE, ainda em 1955. Segundo nos conta Hélio Silva, o general Lott tentou persuadir o presidente do TSE, ministro Luis Gallotti, a adotar a maioria absoluta nas eleições que consagraram JK presidente da República. No entanto, sabiamente, Gallotti respondeu ao general que pressionar um Tribunal nada adiantaria, pois este estava preso ao juramento de seguir fielmente a Constituição e as Leis promulgadas. Lembrou, inclusive, que nas eleições de 1950, foi levada ao TSE essa proposta, rejeitada pelo mesmo por não constar sequer uma linha sobre o assunto na Constituição em vigor, qual seja, a de 1946. O precedente aberto corroboraria uma segunda resposta negativa a qualquer tentativa de maioria absoluta que não aprovada pelo Congresso. Na ocasião o brigadeiro Eduardo Gomes (UDN) ameaçou levar para o STF, mas foi lembrado pelo próprio Gallotti que cabia recurso às decisões do TSE ao STF somente em situações extremamente restritas, de modo que esse recurso não teria cabimento e seria negado pelo STF (Silva e Carneiro, 1975:69-71).

Diante de vários golpes tentados, e da instabilidade política do período, a Justiça Eleitoral resistiu; além disso, absorveu bem a demanda de representação e justiça. No período de 1945-64, e até mesmo no período posterior, a questão das fraudes deixou de ser prioridade do Congresso, sendo resolvida, quando demandado, pelo próprio TSE

com suas resoluções e acórdãos. A exceção foram as duas leis redigidas por Edgar Costa e promulgadas pelo Congresso. Mas até nesse caso, foi o TSE, na figura de seu presidente, o idealizador da emenda.

Outros problemas encontravam-se na agenda dos políticos e do governo. Ainda que passassem pela legitimidade, o foco não era a veracidade das eleições e, sim, por exemplo, questões colocadas pela oposição, como voto absoluto em vez de maioria simples. A grande questão que passa a ter relevância no período era a trabalhista e a reforma agrária, isto porque já se entendia estar resolvida a questão do direito político. A liberdade política estava garantida, as fraudes já estavam controladas, não necessitando de mais regulação eleitoral.

Em 5 de junho de 1964, discutiu-se no Congresso as considerações sobre o projeto elaborado pelo deputado Oscar Corrêa, dispondo sobre a reforma eleitoral. Diz o projeto dos avanços em transformá-lo em um sistema distrital. No entanto, o deputado Tourinho Dantas apresenta inconvenientes do sistema distrital que, para ele, seria o retorno do caciquismo. Para esse deputado, há três causas principais dos males de nosso sistema eleitoral eram: a multiplicidade partidária, a corrupção administrativa; e o mau funcionamento da Justiça Eleitoral. Sobre esse último, o deputado Tourinho Dantas apresenta pontos falhos nos Tribunais Regionais, sobretudo do Norte e Nordeste, onde funcionários fraudavam eleições por dinheiro. Raul Pilla rebate com um discurso inflamado sobre a democracia, a missão do Congresso, e diz que a democracia não é só eleição.

## O Código de 1965: uma lei escrita pelo Judiciário

Logo após o golpe, Castelo Branco foi lembrado por Milton Campos da necessidade de reforma eleitoral e incumbiu o TSE de aprontar dois anteprojetos de reformas para o Código Eleitoral e o Estatuto dos Partidos. Diz Milton Campos

A luta profunda pelo poder e pela influência muitas vezes degenera em fraude aos preceitos da legislação eleitoral, que precisa reformar-se para se defender e garantir sua eficiência na corrida sem fim da lei atrás da fraude e da fraude atrás da lei. Nesse propósito, resolveu Vossa Excelência, em vista que fez ao egrégio Tribunal Superior Eleitoral, incumbir a este de organizar os dois anteprojetos. Ninguém estaria mais em condições de atualizar e renovar os dois diplomas de que o grupo de juízes superiores, em contato permanente com as eleições brasileiras em todas as partes do território nacional. Neles se juntam o saber e a experiência, fatores essenciais na elaboração das leis, e a isso se deve acrescentar a isenção que é da natureza de suas funções. O egrégio Tribunal desempenhou-se brilhantemente da incumbência (Diário do Congresso Nacional, 24/04/1965, p. 2.163).

Mais adiante, na mesma exposição de motivos, diz Milton Campos

[...] manteve-se o propósito, revelado no anteprojeto, de fortalecer a influência da Justiça Eleitoral, inovação feliz das reformas posteriores a 1950, e por isso sempre conservada. Apenas se evitou consagrar o caráter normativo das decisões do Tribunal Superior Eleitoral. É certo que essas decisões, pela sua reiteração em jurisprudência, acabam geralmente seguidas por força de seu prestígio. Mas a normatividade das decisões judiciais não se concilia com o princípio casuístico que lhes é inerente, e só uma exceção se abre na Constituição – para as decisões da justiça trabalhista nos dissídios coletivos, conforme a lei especificar (artigo 123, §2º). Nem é necessária a força normativa para se assegurar a hierarquia do Tribunal Superior. A supremacia das decisões mandados e outros atos que dele emanem se acrescenta a competência para baixar instruções, o que embora discutido nas sugestões apresentadas ao Governo, pareceu correto e necessário ao bom andamento do processo eleitoral (*ibidem*, 24/04/1965, p. 2.165).

O ministro Cândido Mota Filho (então presidente do TSE), entregou-os em fins de 1964, apontando suas inovações. Segundo ele, os anteprojetos inovavam em: 1) utilização de distritos nas eleições proporcionais; 2) criação da Corregedoria Geral no TSE, que fortalecia as Juntas Eleitorais; 3) desaforamento dos processos atrasados; 4) possibilidade de as mesas receptoras também fazerem a contagem do voto, não deixando apenas para as Juntas; 5) registro de candidato somente a partir de seis meses

antes das eleições, como também restrição das campanhas eleitorais somente três meses antes das eleições; 6) cédula oficial em todas as eleições e em todo o país; 7) providências para neutralizar o poder econômico e estatal; 8) disciplina mais severa para pichamentos e cartazes; 9) valor probante para os boletins expedidos pelas Juntas; e 10) voto para presidente da República para quem está no exterior (Porto, 2000:134).

Algumas não foram aceitas, mas outras, sim. A mais importante para este estudo foi a de fortalecer a influência da Justiça Eleitoral, evitando consagrar o caráter normativo de suas decisões. *“É certo que essas decisões, pela sua reiteração em jurisprudência, acabam geralmente seguidas, por força de seu prestígio. Mas a normatividade das decisões judiciais não se concilia com o princípio casuístico que lhes é inerente”* (Milton Campos, *in* Diário do Congresso Nacional, 24/04/1965, p. 2.164). Esse Código não regulou a atividade dos partidos políticos, deixando que essa fosse disciplinada pela Lei nº 5.682, de 21/07/1971, a Lei Orgânica dos Partidos.

Destes anteprojetos, o sistema de apuração não foi acolhido, adotou-se a inovação de proibir que os eleitores escolhessem candidatos federais e estaduais de legendas diferentes, fortaleceu a influência da Justiça Eleitoral, permitiu o alargamento do tempo de campanha desde que aprovado pela convenção partidária e, sobre a contagem e apuração dos votos, permitiu o uso das mesas receptoras, desde que fosse julgado necessário. Segundo o *Diário do Congresso Nacional* (ed. de 24/04/1965, p. 2.164) essas e outras cautelas dariam *“a necessária plasticidade ao uso do processo, para que ele, sob pretexto de servir à rapidez, não degenerem em fonte de conflitos e fraudes”*. E, finalmente, essa Lei não cuidou das agremiações, assunto retomado apenas na Lei nº 5.682, já mencionada.

O projeto que instituiu o Código Eleitoral foi o de nº 2.745-a, de 1965 (Diário do Congresso Nacional, 24/04/1965, p. 2.147). O Código de 1965, aprovado pela lei nº 4.737, de 15/07/1965, vigente até hoje, contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos, precipuamente os de votar e ser votado. O Tribunal Superior Eleitoral expedia Instruções para sua fiel execução. Em seu segundo artigo está escrito “*todo poder emana do povo e será exercido, em seu nome, por mandatários escolhidos, direta e secretamente, dentre candidatos indicados por partidos políticos nacionais, ressalvada a eleição indireta nos casos previstos na Constituição e leis específicas*”. Dentre os Códigos brasileiros o de 1965 possui mais detalhes, é mais rígido, maior, mais técnico e específico.

As principais proposições contidas do Código de 1965, sobre o direito político e a Justiça Eleitoral são que ele contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos, primordialmente os de votar e ser votado. E, também, o Tribunal Superior Eleitoral permanece com a atribuição de expedir instruções para sua fiel execução.

Não foi modificada a hierarquia e a estrutura dos órgãos da Justiça Eleitoral. Ou seja, desde o Código de 1945 compõem a Justiça Eleitoral: o TSE, os TREs, as Juntas Eleitorais e os juízes eleitorais. A composição do TSE e dos TREs também não sofreu alteração. As competências do TSE mantiveram-se todas, com apenas ampliações tais como: organizar e divulgar súmula; enviar lista tríplice ao presidente da República; entre outras. Nenhuma alteração foi feita sobre as funções normativas do Judiciário eleitoral. Como já mencionado anteriormente, o Código de 1965 acresceu-se em artigos, mas isso o tornou mais técnico (veja quadro em anexo).

O Código de 1965 é considerado pelos juristas a nossa melhor lei eleitoral, do ponto de vista técnico-legislativo. No entanto, há aqueles que o acham um verdadeiro “*entulho da ditadura*”<sup>43</sup>. Este teve inúmeras modificações, na sua grande maioria de caráter casuístico, permitindo afirmar que, apesar de tantos Códigos e de tantas alterações, permanece até os dias de hoje o sistema inicial, criado em 1932.

Interessante notar que os títulos e capítulos não se alteraram, inclusive a sequência. Poucos artigos foram modificados: houve supressão e inclusão de artigos iguais entre os códigos, mas sem grandes alterações, ou melhor, alterações que pudessem modificar substantivamente o papel da Justiça Eleitoral. Parece-me que foi como um experimento até chegar em 65 (veja anexo).

Este período foi chamado, aqui, de consolidação justamente por, ao ter mais dois Códigos Eleitorais bastante semelhantes aos anteriores, com modificações pontuais e nenhuma propriamente sobre a essência da Justiça Eleitoral, tratar-se de uma formatação final dada ao Judiciário eleitoral brasileiro e às diretrizes das leis eleitorais. Isso não significa que houve mudanças depois desse período, mas aquilo que torna a Justiça Eleitoral uma pedra de sustentação da democracia se assenta nessa fase da história brasileira.

Em 15 de julho de 1965, é aprovada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 4.740). No entanto, a 27 de outubro do mesmo ano, o AI-2 extingue os partidos políticos. E, ainda em 1965, o Ato Complementar nº 4 determinou ao Congresso

---

<sup>43</sup> Para exemplo, o Código de 65 também é visto sob a perspectiva de um autoritarismo instrumental. Autores como Azevedo Amaral e Oliveira Vianna ilustram bem essa questão. No entanto, essa é uma longa discussão que foge do propósito da tese.

Nacional a criação de organizações com atribuições de partidos políticos, o que deu origem aos partidos ARENA e MDB.

O retorno da Justiça Eleitoral em 1945 foi, sem dúvida, um forte indício de sua importância para a democracia brasileira. Mais do que isso, a Justiça Eleitoral se fez necessária para garantir a representação eleitoral. Os três Códigos criados nesse período, bem como suas modificações, demonstraram apenas um refinamento dos textos, não alterando a essência. Isso demonstra uma instituição consolidada. Também, o fato de o último Código ter sido escrito pelo presidente da própria instituição, a pedido de Castelo Branco, em plena ditadura militar, mostra uma relevância da instituição criada no pós-30 e consolidada no decorrer desse período.

No que diz respeito ao proposto para esta tese, não há evidências de judicialização da política, ainda que o ativismo jurídico esteja presente, como no período anteriormente estudado.

### **A hibridização do sistema Judiciário eleitoral em contexto repressivo**

**(1968/1981)**

Até aqui, os Poderes tiveram cumplicidade entre suas ações, não havendo entre eles contestação ou entraves institucionais. A judicialização da política não apareceu, mas o ativismo jurídico esteve presente em todo o período. Os ministros do TSE demonstraram, com frequência, suas capacidades em criar normas para o bom funcionamento eleitoral, como também demonstram eficiência na administração do processo. No entanto, não encontramos, nos exemplos históricos, ou nas resoluções, razões para acreditar que já havia judicialização da política.

No entanto, um ponto merece destaque aqui. Nos anos em que a repressão se deu com maior força, o TSE teve um aumento significativo de resoluções classificadas como “poder de polícia”, como mostra a Tabela 15.

*Tabela 15: As resoluções de tipo Poder de Polícia da Justiça Eleitoral (1966-1981)*

<b>Classificação</b>	<b>Poder de Polícia</b>	<b>(%)</b>
Força federal	838	79,1
Converte em diligência	162	15,3
Inquérito policial	20	1,9
Fiscalização	17	1,6
Mandado de segurança	13	1,2
Outros	10	0,9
<b>Total geral</b>	<b>1.060</b>	<b>100,00</b>

Fonte: *Dados TSE.*

Lembrando, a subclassificação “poder de polícia” diz das resoluções em que o TSE se utiliza de ações policiais, fazer apuração de alguma informação ou dado imprescindível para o andamento da decisão/julgamento que estivessem faltando, ou decidir do uso do poder militar para garantir o bom andamento do processo eleitoral. A tabela acima foi gerada para tentarmos entender melhor por que essa subclassificação foi maior se compararmos aos anos já estudados. Como podemos ver, 79,06% das resoluções sobre poder de polícia tratam de força federal, e 15,28% convertem em diligência. Esses dados nos chamam a atenção para o comportamento do Tribunal Eleitoral em um período de regime autoritário.

Olhando detidamente as resoluções, verifica-se que sua grande maioria, no que diz respeito ao uso de força federal, é a decisão do TSE sobre se uma situação merece o uso de tal força ou não. A leitura dessas resoluções mostra a imparcialidade e a integridade do TSE sobre as questões levantadas. Um exemplo é a Resolução nº 8.382, de 1968, que concede força federal para o bom andamento das eleições em municípios do Maranhão.

O uso de força federal na leitura das resoluções se apresentou de forma racional, não atendendo a todos os casos, como, por exemplo, a Resolução nº 9.971, de 1970, em que o TSE indefere o pedido por não se tratar de um caso concreto. Esse ponto nos leva a pensar que a Justiça Eleitoral, ao trabalhar em uma conjuntura repressiva e com alteração de leis a todo instante, demonstra utilizar-se de artifícios próprios para garantir a lisura dos processos eleitorais.

Mas o principal ponto que merece ser mencionado é a questão dos precedentes. Como já apresentado em capítulo anterior, esses apareceram nas resoluções a partir de 1968, com baixas tendências durante o período da ditadura, com aumento na abertura, tendo seu ápice em 1988. Uma avaliação das informações contidas no banco de dados nos mostra que 12 resoluções citam precedentes entre 1966 e 1979. Em 1978 e 1979 temos um precedente em cada ano citado em resoluções de classificação lei eleitoral e função consultiva. A consulta respondida na Resolução nº 10.510, de 1978, fala da revogação do Artigo 64 da Lei nº 2.550, de 25 de julho de 1955 pelo Código Eleitoral de 1965 em relação a questões de regras para os funcionários. Informa também a resolução que há precedentes do TSE, sem, contudo, dizer quais são eles. E a Resolução nº 10.773, de 1979, que versa sobre os juízes do Tribunal de Alçada não poderem compor o TRE. Segundo consta nessa Resolução, há três resoluções citadas como precedente: “9.633, *min. Antonio Neder, bel 278/456*; 9.999, *min. José Boselli, bel 296/238*; 8.131, *min. Amarílio Benjamim, bel 196/236*”. É curioso perceber que mesmo sendo consultas, as resoluções que citam precedentes são sobre assuntos de resolução interna do próprio Judiciário eleitoral. Não tratam, as resoluções, de assuntos específicos das questões eleitorais.

Os precedentes são uma forma que o TSE encontrou de sobreviver às constantes alterações legais feitas pelo governo. O período da repressão mostrou-se como uma intensa adequação das leis para benefício da situação e da política governamental, a começar com o surgimento de uma nova Constituição, em 1967.

O texto da Constituição de 1967 foi elaborado pelos juristas de confiança do regime militar, Levi Carneiro, Miguel Seabra Fagundes, Orosimbo Nonato e Temístocles Brandão Cavalcanti, sob encomenda do governo de Castelo Branco. Com maioria no Congresso, o governo não teve dificuldades para aprovar a nova Carta. Com ela, os militares institucionalizavam o regime militar, que começara em 1964, com caráter transitório.

O Poder Judiciário não teve alteração na sua estrutura e hierarquia; a Justiça Eleitoral manteve seus órgãos sem alteração: TSE, TREs, juízes eleitorais e Juntas Eleitorais. A composição do TSE e dos TREs não foi alterada.

Ficou definido, na Constituição de 1967, que uma lei estabeleceria a competência dos Juízes e Tribunais Eleitorais, incluindo-se entre as suas atribuições: o registro e a cassação de registro dos partidos políticos, assim como a fiscalização das suas finanças; a divisão eleitoral do país; o alistamento eleitoral; a fixação das datas das eleições, quando não determinada por disposição constitucional ou legal; o processamento e apuração das eleições, e a expedição dos diplomas; a decisão das arguições de inelegibilidade; o processo e julgamento dos crimes eleitorais e os conexos, e bem assim, o de *habeas corpus* e mandado de segurança em matéria eleitoral; e o julgamento de reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos.

A legislação eleitoral desse período foi marcada por uma sucessão de atos institucionais, atos complementares, emendas constitucionais, leis e decretos-lei que permitiram ao regime militar conduzir o processo eleitoral à sua maneira. Objetivando a manter a maioria em suas mãos, o governo militar alterou a duração de mandatos, cassou direitos políticos, decretou eleições indiretas para presidente da República, governadores dos estados e dos territórios e para prefeitos dos municípios considerados de interesse da segurança nacional e das estâncias hidrominerais, instituiu as candidaturas natas, o voto vinculado, as sublegendas e alterou o cálculo para o número de deputados na Câmara, com base, ora na população, ora no eleitorado, privilegiando estados politicamente incipientes, em detrimento daqueles tradicionalmente mais expressivos, reforçando, assim, o poder discricionário do governo.

A Constituição republicana de 1967 foi formalmente discutida, votada, aprovada e promulgada pelo Congresso Nacional convocado excepcionalmente para esse fim, pelo então presidente da República, Marechal Castelo Branco. No entanto, o Congresso Nacional não possuía legitimidade política em razão das ofensas e arbitrariedade do regime implantado. É importante lembrar que não foi permitido aos congressistas substituir o projeto constitucional encaminhado pelo Executivo, nem mesmo propor grandes modificações. Nesse sentido, a promulgação do texto constitucional não passou de uma “encenação para inglês ver”, configurando-se, na verdade, uma outorga constitucional.

A sexta constituição brasileira institucionalizou e legalizou o regime autoritário, aumentando o poder do Executivo sobre os demais poderes. Essa hierarquia centralizadora criada por ela permitiu o dismantelamento da representação, mas ainda podemos ver, mesmo que timidamente, a representação funcional operando a partir de

decisões tomadas pela Justiça Eleitoral. De uma forma geral, suas principais medidas foram: concentrou no Poder Executivo a maior parte do poder de decisão; conferiu somente ao Executivo o poder de legislar em matéria de segurança e orçamento; estabeleceu eleições indiretas para presidente, com mandato de cinco anos; militarizou a presidência da República, dando às Forças Armadas uma força gigantesca; restringiu o federalismo; estabeleceu a pena de morte para crimes de segurança nacional; restringiu ao trabalhador o direito de greve; e abriu espaço para a decretação posterior de leis de censura e banimento.

Além dessas modificações, o governo também decretou a Lei de Segurança Nacional com o objetivo de restringir as liberdades civis, para o combate à subversão, e a Lei de Imprensa, que estabeleceu a Censura Federal, que perdurou até o governo José Sarney, em 1985.

Das criações do regime, merecem destaques os AIs: nº 1 (cassou políticos e cidadãos de oposição; marca eleições para 1965), nº 2 (extinguiu os partidos existentes e estabeleceu, na prática, o bipartidarismo), nº 3 (estabeleceu eleições indiretas para os governos dos estados; prefeitos de capitais e de "municípios área de segurança nacional" passam a ser nomeados pelos governadores), nº 4 (compeliu o Congresso a votar o projeto de Constituição), e nº 5 (fechou o Congresso, suspendeu as garantias constitucionais e deu poder ao Executivo para legislar sobre todos os assuntos)<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> De uma maneira geral, é bom lembrar as principais normas editadas pelo regime. Dentre elas, tivemos os Atos Complementares à Constituição Federal de 1967: a) 38 (decretou, nos termos do Artigo 2º e seus parágrafos, do Ato Institucional 5, de 13 de dezembro de 1968, o recesso do Congresso Nacional, a partir desta data) e b) 39 (decretou o recesso do Congresso Nacional). E, por fim, os Atos Institucionais à Constituição Federal de 1967: a) 5 (São mantidas a Constituição de 24/01/1967 e as Constituições Estaduais, com as modificações constantes deste Ato Institucional), b) 11 (Fixa a data das Eleições para Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, suspensas em virtude do disposto no Artigo 7º, do AIT 7/1969, de 26/02/1969, bem como as eleições gerais visando à mesma finalidade, e para os Municípios em que tenha sido decretada a intervenção federal, com fundamento no artigo 3º do AIT 5/1968, de 13/12/1968, ou cujos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito estejam vagos por outro motivo, e as estabelecidas pelo artigo 80, do DEL 411/1969, de 08/01/1969, serão realizadas no dia 30/11/1969, extingue a justiça de paz eletiva,

Também tivemos os Atos Complementares a Constituição de 1967, como por exemplo os 38 e 39, ambos de 1968, que decretam o recesso do Congresso

Ao contrário do Estado Novo, o regime militar de 1964/85 manteve alguns mecanismos de democracia representativa, como por exemplo, a manutenção do Congresso, mesmo que tenham ocorrido no período suspensão do mesmo (como mencionado acima), e da Justiça Eleitoral. Para alguns isso foi a maneira encontrada pelos militares para camuflar a ditadura repressiva; para outros, significou um indício de uma ditadura mais amena e transitória. A verdade é que ao longo dos anos as regras do jogo político foram sendo alteradas, beneficiando aqueles que estavam a favor da ditadura. A Justiça Eleitoral manteve-se, mas restrita a funções mínimas e internas. No entanto, isso não a impossibilitou de exercer suas funções, ainda que em contexto repressivo e com alguma restrição. Foi criado um Colégio Eleitoral para a eleição indireta do presidente da República, tal como idealizada por Oliveira Vianna.

Em 13 dezembro de 1968, através do AI-5, o regime militar fechou o Congresso Nacional, concedendo poderes ilimitados ao presidente; suspendeu as garantias da Constituição de 1967 e ampliou os poderes ditatoriais do presidente da República, permitindo-lhe, em 1968, decretar o recesso do Congresso Nacional, retornando este em 1970.

Reaberto o Congresso em 1969, alguns de seus membros foram convidados para debaterem, e não para votarem, as modificações da Constituição de 1967. Esse grupo

---

respeitados os mandatos dos atuais juízes de paz, até o seu término), c) 15 (Dá nova redação ao Artigo 1º, do Ato Institucional 11, esclarecendo que, no dia 30/11/1969, realizar-se-ão eleições para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores nos Municípios que, durante o ano de 1969, devessem realizar eleições gerais ou parciais, ainda que algum desses Municípios se encontrem sob o regime de Intervenção Federal, nos termos do Artigo 3º do Ato Institucional 5, de 13/12/1968, ou Parágrafo 1º de Artigo 7º do Ato Institucional 7, de 26/02/1969); e d) 16 (Declara a vacância do cargo de Presidente da República, visto que o seu titular, Marechal Arthur da Costa e Silva, está inabilitado para exercê-lo, em razão da enfermidade que o acometeu). Todas essas leis mencionadas foram editadas nos primeiros anos da ditadura, entre 1964 e 1969.

ficou conhecido como a “Comissão de Alto Nível” e foi constituída por Hélio Beltrão, Temístocles Brandão Cavalcanti, Miguel Reale, Carlos Medeiros, Rondon Pacheco e Gama e Silva. Durante quatro dias eles discutiram as mudanças. Disse Castelo Branco:

A partir de amanhã, estará reunida em Brasília uma pequena e singular assembléia constituinte. Seus membros têm o direito e o dever, desde que aceitaram a missão, de emitir opiniões, mas não terão direito a voto. Simplesmente a matéria não será submetida a votos. A decisão, no caso, pertence a uma só pessoa, o Presidente da República, que resolveu ouvir o conselho de seus mais eminentes colaboradores e correligionários, mas que, como chefe cioso, reservou para si o poder de decidir. (Castelo Branco, 1979)

Os principais pontos discutidos por essa Comissão foram: escolha dos prefeitos das capitais e municípios estratégicos feitas pelos governadores; o funcionamento do Congresso seria restringido a casos de necessidade; perda de mandato ao parlamentar que exerça funções no poder Executivo, para prevenir uma maior centralização do poder; a questão da divisão e harmonia dos poderes; e a discussão sobre partidos políticos.

Das sugestões propostas por essa Comissão, cerca de quarenta alterações foram feitas *a posteriori* pelos militares. A emenda acabou sendo editada e publicada em 17/10/1969. Para este estudo, suas principais decisões foram: poderes independentes e harmônicos entre o Executivo, Legislativo e Judiciário; permanência dos Tribunais e juízes eleitorais, bem como suas competências dos Tribunais Eleitorais<sup>45</sup>. Ou seja, com essa emenda, o TSE tem suas funções reduzidas a administração e jurisdificação eleitoral. Não há menção a consultas e a feição de normas, embora ambas continuem a ser

---

<sup>45</sup> As principais que merecem destaque são: “I - o registro e a cassação de registro dos partidos políticos, assim como a fiscalização das suas finanças; II - a divisão eleitoral do País; III - o alistamento eleitoral; IV - a fixação das datas das eleições, quando não determinadas por disposição constitucional ou legal; V - o processamento e apuração das eleições e a expedição dos diplomas; VI - a decisão das arguições de inelegibilidade; VII - o processo e julgamento dos crimes eleitorais e os que lhes são conexos, bem como os de *habeas corpus* e mandado de segurança em matéria eleitoral; VIII - o julgamento de reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos; e IX - a decretação da perda de mandato de senadores, deputados e vereadores nos casos do parágrafo único do artigo 152”.

produzidas e, se comparadas aos outros anos desse período, aumentaram os números de resoluções consultivas e normativas.

Em 1970 houve eleições para a Câmara dos Deputados. Na sessão de 31/08/1970 o deputado Aderbal Jurema levantou a necessidade de reforma eleitoral, principalmente reforma da Justiça Eleitoral. Um importante golpe contra o direito político foi a Lei Falcão (Lei nº 6.339/76) que restringiu a propaganda eleitoral, impedindo o debate político nos meios de comunicação. Essa lei tinha como objetivo controlar os eleitores e, também, os membros do Congresso Nacional. Em 1977, com o “pacote de abril”, ou seja a Emenda Constitucional nº 8 e seis decretos-lei editados pelo presidente Geisel, adiaram as eleições para governador, inseriram o senador biônico, dentre outras medidas. Em 1978, aumentou o mandato presidencial para seis anos. Em 1979, surge uma lei de reforma partidária, que permite o multipartidarismo, mas exige que as novas organizações comecem com a palavra “partido”.

Anterior ao Pacote de Abril, a Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, promulga, entre outros importantes pontos uma nova composição para o Poder Judiciário. Segundo ela, o Judiciário passa a se constituir pelo Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional da Magistratura, Tribunal Federal de Recursos e juízes federais, Tribunais e juízes militares, Tribunais e juízes eleitorais, Tribunais e juízes do trabalho e Tribunais e juízes estaduais. Lei complementar denominada Lei Orgânica da Magistratura Nacional, estabelecerá normas relativas à organização, ao funcionamento, à disciplina, às vantagens, aos direitos e aos deveres da magistratura, respeitadas as garantias e proibições previstas nesta Constituição ou dela decorrentes. Interessa, aqui, os Tribunais e Juízes Eleitorais. Segundo essa Emenda, os litígios relativos a acidentes do trabalho são da competência da Justiça ordinária dos Estados, do Distrito Federal e

dos Territórios, salvo exceções estabelecidas na Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Das decisões do Tribunal Superior do Trabalho somente caberá recurso para o Supremo Tribunal Federal quando contrariarem esta Constituição. Assina Ernesto Geisel.

Outra importante mudança ocorreu com a Emenda Constitucional nº 11/78. Esta revogou os atos institucionais e complementares impostos pelos militares e modificou as exigências para a organização dos partidos políticos. A Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, extinguiu a ARENA e o MDB e restabeleceu o pluripartidarismo, sinalizando para o início da abertura política. Em 19 de novembro de 1980, a EC nº 15 restabeleceu as eleições diretas para governador e senador e eliminou a figura do senador biônico.

A Justiça Eleitoral, ao longo dos fatos apresentados acima foi se adequando a eles, mas como uma instituição flexível, o que poderia nos fazer supor que a ideia de Montesquieu, de ser o judiciário “a boca inanimada da lei”, estaria correta. Em pleno regime militar repressor, a Justiça Eleitoral permaneceu. Ela continuou a exercer suas funções, ainda que com limitações. Mas mais do que isso, embora este seja um período ditatorial, a Justiça Eleitoral configurou-se num sistema autopoietico.

A autopoiesis, para Luhmann, diz-se quando o sistema encontra-se autorreferenciado, ou, ainda, quando a produção sai de si próprio, “*organizado e reproduzido por meio da circulação interna de elementos inerentes ao próprio sistema*” (Luhmann, 1990). No caso da Justiça Eleitoral brasileira, ela passou a ser autopoietica a partir do momento em que sua produção de resoluções e acórdãos começa a se referir às suas próprias regras, ou seja, às suas próprias resoluções e acórdãos sob a forma de precedentes. Foi a hibridização dos sistemas jurídicos, associada à repressão do regime e às inúmeras regras que a todo momento se modificavam, que permitiu à Justiça Eleitoral se

autorreferir. Nesse sentido, o princípio de autorreferência é deslocado do nível estrutural para o operacional. Nas palavras do autor,

Um sistema é constituído por elementos autoproduzidos e por nada mais. Tudo o que opera no sistema como unidade – mesmo que seja um último elemento não mais passível de ser decomposto – é produzido no próprio sistema através da rede de tais elementos. O ambiente não pode contribuir para nenhuma operação de reprodução do sistema. O sistema, obviamente, também não pode operar no seu ambiente (Luhmann, 1990:87).

Luhmann não ignora a influência do sistema político sobre o sistema legal. Para ele só o direito pode mudar o direito, mas isso não elimina influências. Segundo o autor, os sistemas legais são normativamente fechados, mas cognitivamente abertos, ou seja, eles são bem estruturados, mas requerem trocas de informações entre os sistemas e o ambiente.

Teubner (1989:41) ao estudar a autopoiesis e a reflexividade do Direito, como ele define sua variante da autopoiesis, diz que essas têm seus pilares no seio do próprio sistema. Ou melhor, *“os sistemas procuram essas bases num movimento de auto-descrição que, funcionando como um programa de orientação interno, organiza o sistema de forma que as respectivas operações correspondam a essa mesma auto-descrição”*. O próprio Teubner nos chama atenção para o caso do sistema jurídico. Para ele, a justiça é autorreferenciada, pois que ela é um sistema de normas e as normas se remetem a si, mutuamente. Mas, para Teubner, não há autorregulação no sistema jurídico, nem mesmo autopoiesis (no sentido de autoprodução), ou seja, no sentido estrito de se fazer leis. Para ele, o que há é a auto-organização, ou ainda, a autorregulação de normas secundárias. *“O sistema jurídico pode considerar-se como um sistema auto-regulado logo que tenha desenvolvido, não, apenas normas secundárias para a identificação, mas igualmente normas e processos para a alteração do direito”* (ibidem:42).

Para Teubner, três são os aspectos essenciais para que a autopoiesis ocorra: a) autoprodução de todos os componentes do sistema; b) automanutenção dos ciclos de autoprodução através de uma articulação hipercíclica; e c) autodescrição como regulação da autorreprodução. A Justiça Eleitoral inicia um processo que pode ser considerado autopoietico nesse período, porque ela supre os três aspectos propostos por Teubner, sobretudo a partir da citação de precedentes.

A Justiça Eleitoral passa, a partir dessa fase, a se orientar pela sua própria jurisprudência. Não por acaso os precedentes surgem nesse período. O contexto repressivo fez com que a Justiça Eleitoral se fechasse em si para garantir a própria existência, ou, ainda, a própria sobrevivência, já que as constantes alterações legais impediam rápidas adequações. A autopoiesis nos ajuda a pensar esse período e ainda a entender o momento em que a instituição começa a se abrir para um novo formato em que a judicialização da política pode surgir, isso, é claro, depois do grande passo que foi sua criação.

---

*Capítulo 7:  
A expansão  
da Justiça  
Eleitoral  
(1982-2002)*

---

O último período proposto para o estudo é o que chamo de expansão da Justiça Eleitoral. Sugiro a ideia de expansão porque aqui, como demonstrarei, ela se judicializará, num crescente processo de autopoiesis já iniciado no período anterior, e também surgirá como relevante ator para a democracia, com reconhecimento internacional. A Justiça Eleitoral surge como um poder controlador judicializado a partir da abertura, como veremos adiante.

Das 10.783 resoluções, verificamos que não houve muitas alterações em relação aos períodos anteriores. As resoluções do tipo administrativo I continuaram sendo a maior parte das decisões do Tribunal, seguidas de uma inversão, em segundo, as administrativas II e, em terceiro, as consultivas. As normativas têm, nesse período, a maior porcentagem em relação aos já demonstrados, mas, mesmo assim, mantêm-se com valores baixos e em quarto lugar.

*Tabela 16: As resoluções por tipo (1982-2002)*

<b>Tipo de função</b>	<b>Nº de resoluções</b>	<b>(%)</b>
Administrativa I	3760	36,1
Administrativa II	3547	34,1
Consultiva	1863	17,9
Normativa	1247	12,0
<b>Total</b>	<b>10.417</b>	<b>100</b>

*Fonte: Dados TSE.*

Nos vinte anos que cobrem o período estudado neste capítulo, tivemos eleições diretas e regulares para todos os cargos, exceto para presidente da República, até a eleição de 1989. Em 1982, houve eleições diretas para todos os cargos, exceto presidente, regulada pela Resolução nº 11.455 de 16/9/1982. Em 1982, a eleição de governadores volta a ser

direta, uniformizados os mandatos em quatro anos de duração, na forma da Emenda Constitucional nº 15, de 19/11/1980. Essa Emenda restabeleceu, também, o voto direto nas eleições para senador da República, com mandato de oito anos. Em 1985, eleições para prefeito e vereador (eleição regulada na forma do art. 2º, caput e § 1º da Emenda Constitucional nº 25, de 15/05/1985, combinada com os arts 1º e 2º, da Lei nº 7.332, de 01/07/1985 e com a Resolução nº 12.307, de 17/09/1985) e indiretas para presidente (realizada pelo Colégio Eleitoral no Congresso Nacional, na forma do art. 1º, da Lei Complementar nº 47, de 22/10/1984). E as eleições para todos os cargos, exceto presidente, em 1986, regulada pela Lei nº 7.493, de 17/06/1986, e combinada com a Resolução nº 13.066, de 04/09/1986.

Com a Constituição de 1988 as eleições<sup>46</sup> passaram a ter uma periodicidade fixa e nacional. Na eleição de 1990 foram reguladas na forma da Resolução nº 16.514, de 22/05/1990. Para 1994, foi regulada na forma da Lei nº 8.713, de 30/09/1993, combinada com a Resolução nº 14.427, de 21/07/1994. Para 1998, foi regulada na forma da Resolução nº 20.105, de 04/03/1998. Para 2002, foi regulada na forma da Resolução nº 20.997, de 26/02/2002. Em 1993 houve um referendo para decidir se o Brasil seria República ou Monarquia, e Presidencialismo ou Parlamentarismo.

Essas resoluções, a exemplo das apresentadas nos capítulos anteriores, foram utilizadas para as eleições daqueles anos e depois arquivadas. Todas mantiveram a Justiça Eleitoral como responsável das normatizações eleitorais, o que lhe confere a ideia de ativismo jurídico. Mas, lembrando o Capítulo 1, para falar de judicialização da política é necessário dois outros fatores para que ela ocorra, quais sejam, os juízes se posicionarem contra o poder majoritário e condições facilitadoras favoráveis.

---

<sup>46</sup> As eleições para prefeito e vereador foram diretas em 1988, 1989, 1992, 1996 e 2000; eleições diretas para presidente em 1989; eleições diretas para senador, deputado estadual e federal e governador em 1990; para todos os cargos, exceto prefeito e vereador, em 1994, 1998 e 2002.

A hibridização do sistema judiciário iniciada em 1968 não só se manteve, como cresceu. Para fixar, a hibridização do sistema judiciário aumentou sua autonomia, permitindo que este se configurasse e se fortalecesse, como tentei demonstrar através da autopoiesis luhmanniana, no capítulo anterior. Os precedentes tiveram sua maior curva de crescimento nesses anos. Se filtrarmos no banco de dados as resoluções que citam precedentes nos anos aqui sugeridos, temos de retorno 371 resoluções que citam precedentes na ementa. Em comparação ao outro período, é um valor muito alto, já que de 1968 a 1981 temos apenas 21 citações de precedentes nas resoluções, mas não podemos deixar de levar em consideração que esses são também anos com maior número de resoluções.

Um exemplo de resolução com precedente é a Resolução nº 11.179, de 1982. Esta é uma interpretação do art. 151, §1, 'd', da Constituição Federal sobre a reeleição de titular de mandato eletivo. Segundo ela, *“o candidato para ser elegível deve exercer, na legislatura atual, a mesma espécie de mandato que pretende pleitear em reeleição, e o suplente só poderá ser candidato se tornar-se titular do mandato por sucessão (precedente: resolução 11170 de 1982)”*.

A grande maioria das resoluções que citam precedente nesse período versam sobre (in)elegibilidade, como, por exemplo, a Resolução nº 12.142, de 1985. Esta versa sobre a inelegibilidade do prefeito nomeado das extintas áreas de segurança nacional para candidatar-se ao cargo de vice-prefeito. Segundo o TSE, se estivesse no exercício do cargo na data da promulgação da Emenda Constitucional nº 25/85, poderia candidatar-se para as eleições de 15/11/85. O próprio TSE julga ser essa resolução uma interpretação extensiva por compreensão. Cita exemplos de inelegibilidade contida nas Resoluções nºs 12.128 e 12.130, ambas de 1985, que dizem da questão em relação ao

cargo de vice-prefeito, mesmo que o candidato se afaste definitivamente do cargo até 15/06/85<sup>47</sup>.

Dos anos em que a literatura considera como sendo abertura do sistema político brasileiro, 1984 é, sem dúvida, um ano singular. Sabemos que na literatura o tema da abertura já era colocado desde a década de 1970, mas o caso que nos prende a 1984 tratará de uma decisão do TSE que transformará todo o processo eleitoral daquele ano. Segundo Sadek (1990:155), falando sobre o início da abertura, as eleições do período passaram a ser um mecanismo plebiscitário de julgamento do governo. O descontentamento dos cidadãos era visto nas urnas como vitórias da oposição, na figura do MDB, como foi o caso das eleições para o Senado, no qual 16 dos 22 senadores eleitos foram oposicionistas. Ainda que o governo criasse leis para reverter tais resultados, como o Pacote de Abril, em 1977, e a reforma partidária, em 1979, dentre outras, era claro que a situação estava perdendo seu espaço para a oposição.

Nesse período, a atuação da Justiça Eleitoral foi fundamental. Seu papel no processo de transição foi decisivo para garantir que os resultados eleitorais fossem cumpridos. E mais, ainda que se configurando em um ator mudo (Sadek, 1990), a Justiça Eleitoral garantiu a lisura do processo mantendo a confiança na ideia de que a competição era íntegra, imparcial, mesmo que com as restrições políticas e legais. Como diz Sadek, “*o caminho para a normalidade democrática teria sido muito mais tortuoso, para dizer o mínimo, sem o respeito aos resultados saídos das urnas*” (ibidem:156).

Por ser um período em que a população já dava sinais de descontentamento com o governo, como já mencionado, as condições facilitadoras já estavam postas, era preciso

---

<sup>47</sup> Os precedentes citados são os acórdãos: 2669, *Boletim Eleitoral* 90/509; 3716, *Boletim Eleitoral* 147/93; e 4.479, *Boletim Eleitoral* 224/413.

apenas um fato em que a Justiça Eleitoral se posicionasse contrária ao Executivo Mastodôntico. E isso ocorreu no pré-eleição de Tancredo Neves, em 1984.

### **Segundo caso: Os antecedentes da eleição de Tancredo Neves (1984)**

Em 1985 tivemos a eleição indireta de Tancredo Neves à presidência da República. Essa eleição é o nosso melhor exemplo de judicialização da política. Embora os dados apresentados até aqui não demonstrem, a eleição de Tancredo nos traz um grande ponto para discussão.

Nessa ocasião, o fim da sucessão militar no Poder Executivo nacional, passando às mãos de um civil de oposição, só ocorreu após interferência do Judiciário, ou melhor, só foi possível depois que o TSE deliberou sobre o assunto, contrário ao que o governo esperava.

No período militar, muitos artifícios foram utilizados para garantir a maioria do governo nas votações congressuais, entre os quais a fidelidade partidária. Retomando o fio da história, a fidelidade partidária foi introduzida no Brasil pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Isso, na prática, significava que todas as decisões tomadas pelo partido deveriam ser seguidas pelos seus membros alocados no Congresso brasileiro, sob o risco de perderem o mandato, caso houvesse desobediência. Isso colocava a oposição em situação desvantajosa, já que suas proposições estavam sempre fadadas a reprovação congressual.

Assim como as proposições da oposição tinham poucas chances de passarem pelo Congresso, também eram pequenas as chances de um candidato oposicionista alcançar o cargo de presidente da República. O Colégio Eleitoral, responsável pela eleição indireta do presidente, era composto majoritariamente pela situação, graças aos artifícios

introduzidos, tais como, o “senador biônico” criado pelo Pacote de Abril, de 1977; a introdução do voto vinculado nas eleições de 1982; e as alterações na Constituição, feitas em 1982<sup>48</sup>. O Colégio Eleitoral era composto por 479 deputados federais, os senadores (três por estado federado) e, somados a eles, seis deputados estaduais, por estado, indicados pela bancada majoritária das Assembléias Legislativas, que, na sua grande maioria, eram pró-governo.

No entanto, por decisão unânime, os ministros do TSE tiveram atuações importantíssimas, que alteraram o curso dos fatos, garantindo a competitividade das eleições por meio da Resolução nº 12.028/84. Ao recusar o pedido da direção do PDS de arquivar uma cópia da ata da reunião do seu Diretório Nacional, realizada em 21 de novembro de 1984, o TSE mostrou-se uma instituição independente, forte, íntegra e atenta ao ambiente social e suas demandas.

Na ata do PDS constava a Resolução nº 14/84, do próprio, em que obrigava seus membros a votarem em Paulo Maluf e Flávio Portella Marcílio como candidatos a presidente e vice, respectivamente. Citando a resolução:

Os senadores, os deputados federais e os deputados estaduais, ou seus suplentes, [...] que elegerá, em 15 de janeiro de 1985 o Presidente e o Vice-Presidente da República, deverão comparecer às sessões do referido Colégio Eleitoral e dar integral apoio, por atitudes e pelo voto, aos nomes dos Deputados Paulo Salim Maluf e Flávio Portella Marcílio, para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, respectivamente, escolhidos como candidatos do Partido, pela III Convenção Nacional do PDS, realizada em Brasília, no dia 11 de agosto do corrente ano. (Resolução nº 12.028/84, p. 3)

A resolução elaborada pela direção do PDS, que deveria valer principalmente para seus membros que pertenciam ao Colégio Eleitoral, teve duas solicitações de impugnação feitas pelo presidente do PMDB e por 48 deputados federais e senadores eleitos pelo

---

<sup>48</sup> A principal alteração constitucional realizada em 1982 foi sobre a composição do Colégio Eleitoral. Veja [http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes\\_htm/2016\\_3.asp](http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/2016_3.asp)

PDS<sup>49</sup> e membros do Colégio Eleitoral. Diversos foram os motivos alegados, mas o principal deles foi o de que a diretoria do partido não tinha legitimidade para decidir sozinha tais questões. Para tanto, o Tribunal não deveria arquivar tal ata antes de conferir as conformidades legais.

Diante dessa questão, o TSE, em votação unânime, indeferiu o arquivamento da ata e, ao fazê-lo, decidiu pela não aplicação da lei de fidelidade partidária para o caso da eleição presidencial em questão. A lei sobre fidelidade partidária existia, mas não foi aplicada pelo TSE, com exceção do Procurador Geral Eleitoral Inocêncio Mártires Coelho, que sugeriu aos ministros que votassem a favor do arquivamento. Segundo ele,

Quanto à fidelidade partidária no Colégio Eleitoral, as razões de mérito expostas em nosso parecer 4041/84, opinamos no sentido de que se defira o arquivamento da resolução 14/84 do Diretório Nacional do PDS, porque esse ato foi expedido de conformidade com a Constituição e legislação eleitoral e partidária aplicável à matéria, como demonstrado, não somente na resposta dada, pelo Partido, às impugnações oferecidas àquela resolução, como também nos judiciosos pareceres, que instruem, da lavra dos eminentes juristas Alfredo Buzaid, M. G. Ferreira Filho e Firmino Ferreira Paz. (Resolução 12028/84, p.5)

No entanto, a votação foi contrária ao proposto pelo Procurador Geral Eleitoral. Os ministros apoiaram-se, principalmente, no fato de que o Diretório Nacional não tem poder para estabelecer diretrizes aos membros do Partido. Sua função é a de fazer com que os membros cumpram as diretrizes estabelecidas pela Convenção Nacional, como rege o próprio estatuto do PDS. Segundo os ministros do TSE, a direção do partido não poderia obrigar seus membros a votarem nos candidatos porque, segundo o próprio estatuto do partido, a direção não possuía competência para fixar diretrizes aos seus filiados. Para se estabelecer obrigatoriedades aos mesmos seria necessária uma Convenção Nacional. Outro motivo dado pelo TSE foi que o arquivamento de uma

---

<sup>49</sup> Havia uma dissidência dentro do PDS contrária à candidatura de Maluf. Articulações internas dentro da situação tentaram impedir a candidatura de Maluf nas prévias. Visto que impossível, a articulação passou a tentar se aproximar do candidato Tancredo para que seu vice fosse Sarney. O governo acabou não apoiando Maluf, que seguiu sua campanha até o fim convivendo com o fantasma de uma possível renúncia.

diretriz partidária não fazia parte dos procedimentos administrativos e cartorários, mas, sim, era um ato de jurisdição eleitoral de feição não contenciosa. Em outras palavras, era um ato pertencente ao mundo eleitoral, mas não demandava discussão em juízo.

Participaram dessa sessão os ministros Rafael Mayer (Presidente do TSE), Neri da Silveira, Oscar Corrêa, Torreão Braz, Washington Bolívar, José Guilherme Villela, Sergio Dutra e o Procurador Geral Eleitoral Mártires Coelho. Isso significa que, com a decisão do TSE contrária a Lei em vigor, foi possível competitividade nas eleições para a presidência, com possibilidades reais de finalizar o regime militar com uma brusca ruptura no processo de controle do poder brasileiro. Nesse caso, havia uma lei sobre fidelidade partidária e o TSE ignorou-a para permitir concorrência nas eleições de 1985.

Se lembrarmos o caso da devolução das cadeiras em 2007, apresentado no Capítulo 1, não havia uma lei sobre o tema, mas ainda assim o TSE permitiu a fidelidade partidária, interpretando dados eleitorais, com base na Constituição, o que permitiu ao STF devolver as cadeiras aos partidos. Em ambos os casos o TSE agiu contrário à situação governista, usando seu ativismo jurídico em uma condição facilitadora, interpretando as leis existentes, os contextos históricos e mudando o rumo da política. Essa semelhança entre os casos nos faz entender ambos como bons exemplos de judicialização da política, ainda que o primeiro tenha ocorrido sob um regime de transição entre ditadura e a democracia.

Este caso, ocorrido na eleição de Tancredo Neves à presidência da República, mostrou um judiciário eleitoral consolidado, autônomo, forte que imprimia suas marcas na história pela busca da democracia política brasileira. O país caminhava a passos largos rumo à redemocratização, para concluí-la bastava uma Constituição consolidada e autêntica.

## Como ficou a Justiça Eleitoral depois da Constituição de 1988?

A Constituição de 88 foi elaborada em uma conjuntura bastante diferenciada das outras seis Constituições brasileiras. Além de já existir um eleitorado bastante expressivo (mais de 69 milhões de eleitores), os meios de comunicação já possuíam uma difusão bastante significativa, o que tornava possível a divulgação e a discussão mais ampla do novo texto constitucional. Segundo Porto,

[...] da maior participação popular, e do tão dilatado conhecimento da elaboração legislativa, resultará que a feitura da nova Constituição será algo verdadeiramente partilhado; e que o antigo “mandato livre”, que estabelecia uma dualidade entre eleitor e eleito, terá sua necessária correção, por um acompanhamento e uma efetiva fiscalização por parte do corpo eleitoral, com relação às idéias dos candidatos e aos programas de partidos. (Porto, 1989:363)

Outra diferença entre as constituintes anteriores e esta foi a criação de comissões para exame e elaboração do documento inicial para somente depois ir à Assembléia para discussão e votação. No entanto, essa Constituição foi elaborada por todos os constituintes divididos em oito grandes comissões, para um primeiro esforço de escrita. Além disso, eram permitidas sugestões de associações, entidades, audiências públicas nas comissões e iniciativa de emenda ao projeto pró-cidadãos e entidades associativas. O resultado, como disse Fernando Henrique Cardoso, foi que *“nenhuma outra Constituição, que eu saiba, foi feita a partir de mais de 60 mil sugestões com emendas populares contendo milhões de assinaturas e com a participação de cada constituinte na comissão que desejasse”* (Cardoso, *Jornal do Brasil*, 07/10/1989).

O texto final, da Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988, se afastou, no campo da separação dos poderes, do anteprojeto. Fazendo retornar as antigas prerrogativas do parlamento, restaurou o presidencialismo da 4ª República, reduzindo o poder de iniciativa das leis do chefe do Executivo, tirando-lhe o manuseio do decreto-lei e do decurso de prazo. Mas permitindo a este o recurso das medidas provisórias, do modelo italiano, fonte, depois, de tão deploráveis abusos (Porto, 1989:365).

Os principais pontos da Constituição que merecem destaque aqui é a garantia da soberania através do sufrágio universal, voto direto e secreto, com valor igual para todos (art. 14). Pela Constituição de 1988 o mandato eletivo pode ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. A ação de impugnação de mandato, segundo consta, tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

Também, consta na Constituição de 1988 que somente se perde o direito político se houver cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado, incapacidade civil absoluta, condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos, recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa e improbidade administrativa.

A organização da Justiça Eleitoral, seus órgãos e estrutura permaneceram inalterados: Tribunal Superior Eleitoral; os Tribunais Regionais Eleitorais; os Juízes Eleitorais; e as Juntas Eleitorais, como se pode ver no Quadro 3, descrito no Capítulo 3.

Ficou definido na Constituição que uma lei complementar seria elaborada para dispor sobre a organização e competência dos Tribunais, dos juízes de direito e das Juntas Eleitorais (art. 121). Também, ficou definido que são irrecorríveis as decisões do TSE, salvo as que contrariam esta Constituição e as denegatórias de *habeas-corpus* ou mandado de segurança. Na ausência de norma legal específica, cabe ao TSE editar as normas necessárias à realização das eleições de 1988, respeitada a legislação vigente.

Nos seis meses posteriores à promulgação da Constituição, parlamentares federais, reunidos em número não inferior a trinta, podiam requerer ao TSE o registro de novo

partido político, juntando ao requerimento o manifesto, o estatuto e o programa devidamente assinados pelos requerentes. O registro provisório, que foi concedido pelo TSE, deu aos novos partidos todos os direitos, deveres e prerrogativas, entre eles o de participar, sob legenda própria, das eleições que vierem a ser realizada nos doze meses seguintes a sua formação. Segundo a Constituição de 1988, o partido tinha o prazo de 24 meses para a obtenção do registro definitivo, mas se não o fizesse, este perderia automaticamente o registro provisório.

Muitos foram os avanços da Carta, sobretudo nos direitos econômicos e sociais, mas não trouxe avanços no quesito eleitoral. A estrutura já consolidada da Justiça Eleitoral permaneceu tal qual previam os Códigos Eleitorais anteriores, bem como nas Constituições. Segundo Porto, “*nenhuma alteração de monta se propôs à cena eleitoral e partidária a não ser a ênfase que se trouxe ao exercício direto da soberania*” (Porto, 1989:365). A esse exercício direto a Constituição atribui o plebiscito, referendo e a iniciativa popular. Controverso, principalmente o último, estes só foram regulamentados dez anos depois de promulgada a Constituição, pela lei de novembro de 1998.

Algumas alterações à Constituição ocorreram posteriormente à sua publicação. Como exemplo, a Emenda Constitucional nº 16, de 1997, diz que os cargos de eleição majoritária passariam a ter o direito de reeleição por mais um quadriênio. Outro exemplo: foi assegurado aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbitos nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária (redigida nesses termos pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006). Mas a Emenda que mais nos interessa aqui é a 45/2004,

que realizou a reforma do Judiciário como um todo. No que se refere a alterações da Justiça Eleitoral, nenhuma alteração de suas atribuições e competências foi feita.

O Código Eleitoral de 1965 foi recebido como base jurídica para as questões eleitorais. Apesar de ter sido redigido ainda na ditadura militar, o Código Eleitoral de 1965 é a base de todo o processo eleitoral, mas ele sofreu alterações<sup>50</sup>, sobretudo porque o Código possuía normas contrárias à Constituição de 1988. Por exemplo, um impasse foi criado sobre se consideraria ou não o voto em branco na fixação do quociente para as eleições proporcionais. Esse impasse só foi resolvido em 97, pela lei nº 9.504, que revogou o texto do art. 106, que contava como válidos os votos em branco.

Uma brecha deixada pela Constituição deve ser apresentada. Percebendo os constituintes que havia uma lei para regular cada eleição (lei de nº 7.332, de 01/07/1985 para as eleições municipais de novembro daquele ano; lei de nº 7493 de 17/06/1986 para eleições de novembro seguinte; e lei de nº 7664 de 29/06/1988 para as eleições municipais daquele ano) tentaram corrigir isso em seu art. 16, prorrogando para o ano seguinte da alteração a aplicação da lei. A redação confusa desse artigo fez com que se alterasse em 14 de setembro de 1993, para evitar excesso de leis, o que não adiantou. Um ano antes de cada eleição, os senadores e deputados apressavam-se para regulamentar leis de ocasião, em vez de alterar a legislação permanente, qual seja, o Código Eleitoral. O resultado disso são as leis de nºs 8.214, de 24/07/1991, 8.713, de 30/09/1993, 9.100, de 29/09/1995, todas alterando as normas para realização das eleições do ano seguinte.

Um curioso fato mencionado por Porto merece ser citado.

---

<sup>50</sup> As principais alterações foram feitas pelas Leis 9.096/95, 9.100/95, 9.504/97, 9.693/98, 9.840/99, 10.226/2001, 10.408/2002, dentre outras.

Em março de 1995, o TSE decidiu convocar juristas, cientistas políticos e técnicos em informática, atribuindo-lhe o estudo de propostas visando ao aperfeiçoamento da legislação sobre eleições e partidos e a elaboração da lei complementar de que fala o art. 121 da Constituição e que deverá dispor sobre a organização e a competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais. Nomes como os de Miguel Reale, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Raul Machado Horta e José Alfredo Baracho – para somente citar quatro dos convocados – dividiram-se em subcomissões temáticas de Código Eleitoral e Lei Complementar; de campanhas político-eleitorais; de partido políticos; de sistema eleitoral; e de informática. Concluído em junho o trabalho das quatro primeiras subcomissões, foi este encaminhado ao presidente da República e, chegando ao Congresso, despertou, ali, algumas reações desfavoráveis. Não pelo seu conteúdo, mas pela sua própria feitura: “o Tribunal deve se limitar a julgar”, foi o protesto pouco educado de um deputado. Era o esquecimento de um passado em que o TSE contribuiu, decididamente, para o aperfeiçoamento do processo eleitoral brasileiro e, mesmo, tantas vezes, oferecendo ao Congresso propostas que resultaram em maior racionalidade de nossa legislação (Porto, 2002:377).

Esqueceram-se os congressistas que em 1935, mediante um projeto elaborado pelo TSE, modificou-se o Código de 1932. Esqueceram-se nossos legisladores que em 1945 a Assembléia eleita só assumiu os poderes constituintes graças a uma decisão do Judiciário eleitoral corporificado no STF. Esqueceram-se das contribuições de Edgar Costa, em 1955, ao elaborar duas emendas ao Código Eleitoral de 1950. Esqueceram-se que foi o TSE que redigiu o anteprojeto que resultou no Código Eleitoral de 1965, Código este que vige até os dias atuais. O ativismo jurídico do TSE foi demonstrado ao longo de toda esta tese e sempre foi bem recebido pelos demais Poderes, a exceção de 1995.

Das sugestões, importa aqui as que apresentam a necessidade de elaborar um anteprojeto de lei complementar sobre “*a organização e competência dos tribunais, juízes e juntas eleitorais*” (sugeridas pela subcomissão de campanhas eleitorais e encaminhadas para a subcomissão do Código Eleitoral); e

a subcomissão apresentou dois articulados contemplando, exaustivamente, a matéria de sua competência: o primeiro, na forma de anteprojeto de lei complementar sobre a organização e competência dos órgãos da Justiça Eleitoral, de acordo com o disposto no art. 121 da Constituição federal; o segundo, na forma de anteprojeto de lei ordinária, contemplando as eleições em

todas as suas fases e, ainda, contemplando os recursos eleitorais, os crimes e o processo criminal eleitoral. (Porto, 2002:382)

Quanto às sugestões do TSE à regulação dos partidos, foram elas, em grande parte, acolhidas pela nova lei nº 9.096, de 19/09/1995, que substituiu a Lei Orgânica dos Partidos de 1991. Dias depois da edição da lei dos partidos, era sancionada a lei nº 9.100, de 29/10/1995, estabelecendo normas para as eleições municipais de 3 de outubro de 1996. Disposições inovadoras sobre a reserva de vagas, de cada partido ou coligação, para mulheres, sobre o sistema eletrônico de votação e apuração e sobre a arrecadação e aplicação de recurso nas campanhas, se juntaram, ali, à tendenciosa reiteração de itens já constantes da legislação em vigor. Era de desejar – reitere-se – que as primeiras visassem à reforma do Código Eleitoral e que as últimas fossem deixadas para as didáticas resoluções que o TSE costuma editar antes de cada pleito.

Em vez de trazer regulação para um pleito específico, como as anteriores, a Lei nº 9.504, de 30/09/1997, veio estabelecer normas para as eleições. Lei permanente, como se pretendeu, sua falha foi a de não ter procurado inserir seus preceitos no Código Eleitoral, deixando, assim, de contribuir para o enxugamento e a racionalização dos textos que disciplinam a matéria. Plebiscitos no Brasil, também ficaram a cargo do TSE.

Como já mencionado, na citação de Porto (2002), no pós-88 surgiram algumas manifestações dentro do Congresso contra a Justiça Eleitoral. A maioria delas propôs a extinção da mesma, mas houve aquelas que reforçaram a importância do judiciário eleitoral para a democracia brasileira. Para citar de exemplo, o deputado Prisco Viana (PPB), em sessão de 09/04/1991, manifesta-se contra a possibilidade de extinção do judiciário eleitoral e, ao contrário, propõe o fortalecimento da Justiça Eleitoral, revisão do sistema eleitoral e fim da eleição proporcional. Segundo ele,

[...] propor a extinção da Justiça Eleitoral é, no mínimo, um grave equívoco que precisamos evitar que prospere. Não que ela seja perfeita. Ao contrário, a Justiça Eleitoral, como, de resto, as demais instituições que compõem o Judiciário brasileiro, é falha e está a reclamar reformas, mudanças e transformações que a aperfeiçoem, modernizem e tornem mais ágeis e eficazes as decisões. [...] Nesse campo – o da modernização do processo eleitoral – há questões muito mais importantes, e plenamente justificáveis do que essa esdrúxula proposta de extinção da Justiça Eleitoral, como se ela fosse a responsável pelas omissões do Congresso Nacional no que diz respeito à legislação eleitoral, ou pelo vício dos casuísmos que condicionam as decisões dos legisladores nas questões dos partidos e das eleições ou, ainda, pelos vícios de fraude praticada quase que generalizadamente em todas as eleições, sem que as regras legais dos pleitos contemplem mecanismos que caibam eficazmente aqueles que fraudam ou que usam e abusam do dinheiro para se eleger. Para julgar de forma tão drástica a Justiça Eleitoral, é necessário, antes, que se considerem as condições em que ela é obrigada a operar, não somente em face da precariedade material da maioria de suas instalações, principalmente no interior do país, mas em face da existência de uma legislação dispersa, confusa e imprecisa, que reclama consolidação e atualização urgentes. Ao contrário do que se está dizendo, não fora, por exemplo, iniciativa do TSE de avançar um pouco na sua competência regulamentar, suprimindo os vazios da legislação através de suas resoluções, sem contudo alterar as leis nas suas questões fundamentais, certamente não teríamos feito as das últimas eleições nas condições de normalidade em que elas se processaram em todo o país. Em lugar de extinguir a Justiça Eleitoral, cuja contribuição ao processo democrático brasileiro, através da sua ação em favor da organização e realização dos pleitos eleitorais, mesmo nos instantes da mais completa instabilidade política e institucional em que viveu o país em passado recente, não se pode negar, o que deveriam fazer os partidos e suas lideranças, com urgência, até mesmo em face do que dispõe o art 16 da Constituição, é se entenderem no sentido de que se ponha um paradeiro à anarquia e ao tumulto desse multipartidarismo caótico que se permitiu fosse instalado no país através de legislação demagógica e permissiva – situação tão grave que, a continuar, colocará em risco o próprio processo democrático; que se reveja o sistema eleitoral para por fim às eleições proporcionais, que impedem a consolidação dos partidos, esfacelados em cada eleição pelo processo de competição interna, favorecem o abuso do poder econômico e enfraquecem os municípios, expostos aos predadores de seus eleitorados, indiferentes aos interesses locais ou regionais; que se entendam os partidos no sentido de se fazer o avanço na direção do sistema de eleições por distritos; que, afinal, todos nos entendamos em torno de leis rigorosas de combate aos que compram suas eleições, deformando a manifestação popular pelo uso desavergonhado do dinheiro nas eleições. Enfim, que os partidos políticos se entendam no âmbito do Congresso Nacional para melhor aparelhar a Justiça Eleitoral, inclusive examinando a conveniência de ter-se uma Justiça Eleitoral exclusiva, com resultados muito salutares nas comarcas do interior. Em lugar, pois, da extinção, o que se deve cuidar é o fortalecimento da Justiça Eleitoral (CDC, 10/04/1991, p. 3.522-3).

Na sessão de 21/11/1998, Roberto Valadão (PMDB) apresenta uma discussão sobre o papel da Justiça Eleitoral no país. Nas suas palavras,

[...] é pressuposto deste pronunciamento que toda reflexão sobre os processos eleitorais deve ser guiada por uma única preocupação, a de garantir aos cidadãos o exercício da cidadania em sua máxima extensão e intensidade. Sustento, nesta perspectiva, que a Justiça Eleitoral tem deixado de exercer um papel positivo no desenvolvimento político do país, à medida que ele amadurece para a democracia. (CDC, 21/11/1998, p. 26.257-9).

Para Valadão, o pós-1945 “*corresponde ao de atuação efetiva da Justiça Eleitoral*”. E falando sobre a criação da Justiça Eleitoral, em 1932, diz ter sido relevante para o Brasil sua criação, mas que

o fundamento principal para se escolher esse mecanismo de garantia de veracidade dos processos eleitorais é de fácil compreensão. A confiança na neutralidade do órgão de preparação e execução das eleições seria tanto maior quanto mais distantes ele estivesse das disputas propriamente políticas. Dentre os poderes do Estado, o Judiciário era o que melhor se adequava a esse requisito”. Outras possíveis soluções poderiam ter sido tentadas. “Nada disso invalida a constatação de que a Justiça Eleitoral cumpriu papel relevantíssimo no aprimoramento das instituições representativas e na garantia da veracidade das apurações do voto. Contribuiu, assim, por longo período da nossa história, inclusive durante o regime autoritário implantado em 1964, para o reforço da cidadania. (CDC, 21/11/1998, p. 26.258).

E continua Valadão:

[...] por outro lado, a escolha do Judiciário como responsável pela administração das eleições implicava alguns problemas conceituais que dificilmente deixariam de vir a transparecer em algum momento. A própria noção de um órgão completamente apolítico na condução dos procedimentos eleitorais é problemática, pois pouco condizente com a abertura do processo a participação da cidadania, inclusive para o controle da correção procedimental. Ademais, ao se tornar parte do processo administrativo, a justiça perde necessariamente algo da neutralizada que deve marcar sua atuação quando no julgamento de possíveis fraudes”. Apresenta as dificuldades dos partidos políticos no trato com a Justiça Eleitoral. Mostra o exemplo alemão de descentralização dos procedimentos eleitorais, mas politizados. Apresenta o exemplo do Uruguai com civis pertencentes da Corte Eleitoral. Valadão propõe a “transferência da administração do processo eleitoral para um órgão com ampla participação da cidadania e dos partidos políticos, com o conseqüente resguardo da dignidade do Judiciário, reservado para a atuação de controle propriamente judicial da legalidade das eleições (CDC, 21/11/1998, p. 26.259).

Ainda Valadão:

É importante acentuar que o reconhecimento de funções administrativas ao Judiciário, no campo eleitoral, afasta a cidadania de um momento essencial do processo político. Por seu papel na estrutura sociopolítica, o decisor com veste judicial acaba por ser visto como um ente distante, superior, em cuja presença o

cidadão sente-se inibido. Meu argumento é o de que a adoção do sistema eletrônico de votação e apuração reforça, entre os eleitores, o sentimento de exclusão. O eleitor interessado em acompanhar e controlar o processo eleitoral vê-se frente a duas entidades abstratas dotadas de imensa carga simbólica no nosso mundo: a justiça e a técnica. Como pode um simples cidadão lidar democraticamente com dois símbolos dessa magnitude? (CDC, 21/11/1998, p. 26.259)

O mesmo Valadão, em discurso de despedida da Casa, diz “*Sr. Presidente, quero aproveitar este momento também para registrar uma proposta: acabar com a Justiça Eleitoral no país, para que possamos ter eleições honestas; enquanto este país for comandado eleitoralmente pela Justiça Eleitoral, não teremos eleições honestas*” (CDC, 30/01/1999, p. 4.979).

Como pudemos ver, esse exemplo mostra a inquietação que a Justiça Eleitoral causou em alguns membros do Congresso brasileiro. As discussões no Congresso, nas Assembléias, sobre o assunto eleitoral, sempre foram bastante acaloradas, mas poucas vezes sobre a competência, organização, estrutura, da Justiça Eleitoral, permanecendo sempre o que versava na proposição original, seja do Código ou da Constituição. No período posterior ao retorno da Justiça Eleitoral esta se consolidou e adquiriu uma forma, estrutura e organização definitivas. Não havia o que modificar. Desde sua criação, a Justiça Eleitoral adjudica disputas eleitorais, administra, gerencia e estabelece regras legais, ou seja, assume atribuições dos poderes Executivo e Legislativo (Taylor, 2007:148).

Logo após a Constituição de 1988, a Justiça Eleitoral surgiu como um ator relevante para a garantia da soberania popular. Apesar das eleições de 1989, a Justiça Eleitoral teve atuação significativa. Pautando-se em princípios liberais e de autonomia, a instituição fortaleceu-se ainda mais, garantindo sua permanência na democracia brasileira. Vários foram os fatores que causaram a presença marcante da Justiça Eleitoral no processo. O principal deles foi o vazio legal dado pela legislação eleitoral

em vigor. Segundo Sadek, “*omissa em vários aspectos e caduca em muitos outros*” (1990:158). Para lembrar, a lei aprovada no Congresso teve diversos vetos feitos pelo então presidente José Sarney que obrigaram a Justiça Eleitoral a exercer um papel mais ativo, garantindo a estabilidade do processo e reafirmando a sua autoridade regulamentadora (Sadek, 1990).

Essa foi uma fase em que os membros da Justiça Eleitoral pronunciavam-se em público, saindo do anonimato perante o eleitorado. Por exemplo, o ministro do TSE, Francisco Rezek, passou a fazer declarações sobre suas posições a respeito de temas institucionais, tais como, o voto do analfabeto, o voto obrigatório, o direito à informação, dentre outros. Maria Teresa Sadek (1990) aponta quatro áreas de atuação do TSE durante as eleições presidenciais de 1989 que merecem ser apresentadas:

***Divulgação de pesquisas e realização de debates:*** apoiado nas palavras constitucionais em respeito às liberdades de informação, o TSE garantiu a divulgação de pesquisas e os debates entre candidatos pelos meios de comunicação. A Lei nº 7.773/89 regulamentava tais atos e era restritiva em relação a eles. No entanto, o TSE ignorou a proibição da mesma de divulgação de pesquisas eleitorais 30 dias antes do pleito. Essa decisão do TSE encontra-se na Resolução nº 15.443, art 5. Já em relação aos debates, a ABERT (Associação Brasileira de Rádio e TV) entrou com um mandado de segurança que foi julgado favorável pelo TSE em 24/10/1989. Segundo o Tribunal, fica a critério das emissoras a organização dos encontros entre os candidatos. Essa decisão do TSE é contrária à Lei nº 7.773/89, que permitia o debate desde que todos os candidatos participassem, em conjunto ou em grupos distintos.

***Apuração dos votos:*** nas campanhas eleitorais de 1989 os temas de fraude eleitoral e lentidão nas apurações foi muito mencionado, sobretudo por Brizola, que insistia na

existência de uma apuração paralela. Em agosto do corrente ano, o TSE convocou Brizola para explicar suas afirmações. César Maia, então deputado federal do PDT, chegou a encaminhar ao Congresso uma proposta de auditoria prévia de empresas especializada em processamento de dados nas apurações feitas pelo TSE para a eleição presidencial, proposta recusada pelo Tribunal. Tal embate entre o Tribunal e o PDT chegou a ter um pedido de recontagem de votos pelo partido. Esse foi recusado pelo TSE, que alegou não haver provas concretas por parte do partido que demonstrassem incorreções na apuração. A lentidão no processo de apuração teve também diversas argumentações contra o Tribunal. Todas prontamente rebatidas pelo mesmo. Apesar de tantos questionamentos, nenhum chegou a afetar a respeitabilidade da Justiça Eleitoral, ainda que tenham apontado fragilidades que demandaram do TSE soluções para os próximos pleitos.

***Propaganda Eleitoral:*** A Justiça Eleitoral teve uma atuação coerente com as reivindicações de liberdade política. *“Enfrentando uma legislação eleitoral obsoleta e até certo ponto incompatível com os princípios constitucionais, a Justiça Eleitoral chamou a si a tarefa de desenvolver esse novo padrão de veiculação das diferentes mensagens eleitorais: mais livre e igualitário e em estrito respeito às normas do pluralismo político”* (Sadek, 1990:160). Exemplo que podemos citar a respeito disso foi a interpretação do direito de resposta feita pelo TSE e amplamente aceita pelo Congresso Nacional. A Resolução nº 15.443, de 08/08/1989, fala sobre o tema. Essa Resolução foi citada 54 vezes em 1989 para julgar o direito de resposta aos partidos. Se voltarmos ao Capítulo 3, essa foi a Resolução mais citada pelo próprio Tribunal em outras resoluções, num total de 62 vezes (segundo consta nas ementas).

Baseado no art. 23 do Código Eleitoral, que lhe confere o direito de emitir tal instrução, e tendo em vista a Lei nº 7.773, de 08/06/1989 (dispõe sobre a eleição para presidente e vice-presidente da República), o TSE resolve sobre a propaganda eleitoral em geral por radiodifusão e as penalidades. A grande maioria das vezes em que ela foi citada foi para julgar se era legal dar direito de resposta a algum partido. No seu conteúdo, verificamos que esta resolução/instrução é uma lei, baseada em outras leis e resoluções do próprio TSE que define as principais regras das propagandas eleitorais. Exemplo: define que toda propaganda deve vir com a legenda partidária anunciada, define em quais momentos pode-se fazer propaganda no rádio e na televisão, e quem pode participar das propagandas. Define, de uma maneira geral, os pré-requisitos para a propaganda, as responsabilidades, os crimes e penalidades, a fiscalização por parte da Justiça Eleitoral, o que é e não é permitido nas propagandas, dentre outros.

Mas das atuações da Justiça Eleitoral nessa eleição, sua atuação no caso da candidatura do Silvio Santos é enriquecedora para o proposto na tese.

### **Terceiro caso: A candidatura de Silvio Santos (1989)**

O comunicador Silvio Santos quis concorrer às eleições de 1989, mas sua entrada ocorreu 15 dias antes da data marcada para o pleito e este não tinha vínculo anterior a qualquer partido. Como não havia legislação que impedisse tal candidatura, já que Sarney vetou o art. 8 da lei eleitoral que fixava o prazo mínimo de 6 meses para a filiação partidária dos candidatos, ficou a cargo do TSE, a autoridade máxima para julgar questões eleitorais, decidir. Esse fato colocou à prova a credibilidade da Justiça Eleitoral pela primeira vez na história. Acrescente-se a esse problema que era interesse do poder Executivo a candidatura de Silvio Santos.

Depois de várias discussões sobre o tema nos meios de comunicação, o TSE não permitiu a candidatura. Sua decisão foi tomada com base na observância de que seu partido, o PMB, não tinha pré-requisitos necessários para o registro final do partido, portanto, não poderia registrar candidato algum. O ministro Miguel Ferrante disse, ao justificar seu voto: *“o TSE cuidou nesta decisão exclusivamente da reta aplicação do direito, indiferente ao tumulto das paixões que o caso desencadeou. [tratou] simplesmente de fazer prevalecer o império da lei, a que todos devemos obediência e respeito. Obediência e respeito, sem transigências e sem tibiezas, sem o que não poderão subsistir o regime democrático e o estado de direito”* (Sadek, 1990:167). Encerrado o episódio, a Justiça Eleitoral teve sua credibilidade aumentada, pois seus ministros demonstraram agir como magistrados, guardiães da lei e equidistantes das partes em disputa.

Em 21 de outubro o jornal *O Estado de S. Paulo* veicula uma notícia dizendo *“Sarney quer Silvio Santos candidato”* (Nêumanne, 1989:148). Antes da candidatura de Silvio Santos pelo PMB, ele foi assediado pelo PFL, que forçou a desistência de Aureliano Chaves à candidatura para ceder lugar a Senor Abravanel, nome verdadeiro do comunicador. O caso foi amplamente divulgado pela mídia e apelidado de *“Operação Chaves”* (brincadeira com o programa Chaves e com o candidato Aureliano Chaves). No entanto, Aureliano Chaves não cedeu. A candidatura se fez possível pelo PMB, pois o pastor Armando Corrêa aceitou ceder seu lugar a Silvio Santos, articulação feita, na época, por três senadores do PFL que ficaram conhecidos como *“os três porquinhos”*: Édson Lobão, Hugo Napoleão e Marcondes Gadelha.

João Francisco Rezek, então presidente do TSE, em entrevista a Marília Gabriela (programa Cara a Cara, da Rede Bandeirantes), disse que a Justiça Eleitoral estava

atenta aos fatos e que dificilmente seria possível uma candidatura a 15 dias da eleição. Fosse qual fosse a decisão do TSE, sem dúvida nenhuma provocaria uma alteração profunda no quadro político do país semelhante ao caso da eleição de Tancredo Neves, em 1985, quando o TSE declarou o fim da fidelidade partidária<sup>51</sup>.

A candidatura de Silvio Santos teve 17 pedidos de impugnação junto ao TSE, entre elas a que levantava a ilegalidade do registro do PMB, reconhecida pelo seu ex-candidato à presidência, Armando Corrêa. O julgamento do caso Silvio Santos encontra-se descrito na Resolução nº 15.900/89. Nas suas 57 páginas encontramos todos os detalhes. Por unanimidade, no dia 9 de novembro, os ministros do TSE (incluindo o voto de seu presidente Rezek, que não era obrigado a votar, só se houvesse empate), impugnou a candidatura de Silvio alegando não ter havido desincompatibilização mínima de três meses pelo candidato dos meios de comunicação e pelas irregularidades do partido por não ter feito convenções em nove estados da federação. Estavam presentes na votação os ministros: Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Bueno de Souza, Miguel Ferrante, Roberto Rosas, Vilas Boas, Aristides Junqueira Alvarenca (procurador geral eleitoral) e Francisco Rezek (presidente do TSE).

O caso teve uma repercussão tão grande na sociedade, sobretudo na mídia, que o Judiciário eleitoral ficou em evidência. Em toda a história brasileira, nunca a vida pessoal dos juízes foi tão exposta com o objetivo de tentar descobrir qual o voto seria dado ao caso. Mas ao término do julgamento, a Justiça Eleitoral saiu mais fortalecida, sendo reafirmada sua integridade e sua imparcialidade.

---

<sup>51</sup> É importante ressaltar que o Ministro Rezek, polêmico em suas aparições e decisões, causou nesse período uma “mancha” no judiciário eleitoral, pois que findas as eleições ele deixou a presidência do TSE e o STF para ser Ministro de Relações Exteriores do Governo Collor.

Este também pode ser considerado um caso de judicialização da política porque, além do ativismo jurídico, temos uma condição facilitadora favorável associada à oposição do Tribunal ao poder majoritário.

#### **Quarto caso: A verticalização das coligações eleitorais (2002)**

O último fato histórico a ser explorado é o caso da verticalização eleitoral, ocorrida em 2002, ano de corte da pesquisa. Para muitos estudiosos contemporâneos, a verticalização das coligações cumpre o papel de primeiro grande exemplo do início de uma nova Justiça Eleitoral. Por isso esse exemplo também será avaliado aqui. Mas como demonstro ao longo da tese, a judicialização da política já fazia parte do judiciário brasileiro, sobretudo do judiciário eleitoral.

A Resolução nº 20.993/2002, também conhecida como Instrução 55, dispõe sobre a escolha e o registro dos candidatos para as eleições de 2002. Nesta Resolução, ao tratar dos partidos políticos e das coligações, a Justiça Eleitoral interpretou o art. 6º da Lei nº 9.504/97, deixando dúvidas que se transformaram em consulta ao Tribunal. Em sua resposta, o TSE clareou a questão ao dizer, em sua Resolução nº 21.002/2002:

Os partidos políticos que ajustarem coligação para eleição de presidente da República não poderão formar coligações para 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.

Ou seja, não é permitido coligações estaduais e federais entre partidos adversários à presidência. Essa resposta negativa foi dada a quatro deputados federais (Miro Teixeira, José Roberto Batochio, Fernando Coruja e Pompeo de Mattos) e ficou conhecida como verticalização das coligações. Do ano de 2002 ao ano de 2009, com base nesta Resolução, mais onze pronunciamentos foram feitos pelo TSE em resoluções e acórdãos mencionando a verticalização das coligações.

Essa postura do TSE tinha como principal objetivo fortalecer o caráter nacional dos partidos, como prevê a Constituição de 1988. É importante ressaltar que como as eleições são regidas por um código anterior a essa Constituição e, posterior a esta temos um acervo grande de leis para atualizá-lo, coube ao TSE a função de interpretar as entrelinhas de uma e outra e a partir da resolução determinar o que deve ser ou não feito. Para Cappelletti, a interpretação dos juízes nada mais é do que a criatividade judiciária, o que nos leva ao ativismo jurídico e o “fazer leis” pelo judiciário eleitoral.

No mesmo ano de 2002, por conta do tema da verticalização das coligações, longas discussões apareceram no Congresso em relação à Justiça Eleitoral e sua competência. Por exemplo, na sessão ordinária da Câmara dos Deputados de 24/04/2002 uma longa discussão se deu por causa do tema em questão, considerado de caráter político e de competência do Poder Legislativo para regulamentação da matéria (CDC, 25/04/2002, p. 20.296-20.306). Foram inúmeras as manifestações contra. Disse o Professor Luizinho (PT):

A interpretação do TSE não é, portanto, problema para nós. Entretanto, é necessário analisar se cabe ao TSE arrogar para si a prerrogativa de normatizar a matéria. O TSE não regulamentou, ele criou norma nova, alterou a regra do jogo com o jogo em andamento, num casuísmo dos mais violentos e contundentes. E, infelizmente, essa tem sido prática constante em nosso país, em todos os períodos eleitorais. [...] Não temos de aceitar a decisão do TSE, Sr. Presidente; não podemos permitir que um poder usurpe as atribuições de outro. E é disso que estamos tratando. Precisamos aprovar um projeto de decreto Legislativo para suspender a regulamentação eleitoral que fez com que o TSE legislasse em nome desse parlamento (CDC, 25/04/2002, p. 20.296-7).

Seguindo outros exemplos, Gerson Peres (PP) “*aquela corte, ao interpretar dispositivo de lei, acabou legislando sobre a material*” (p. 20.297). Segundo ele, recursos foram para o STF que, como Pilatos, lavou as mãos (p. 20.298). José Roberto Batochio (PDT) afirmou que “*quando o Poder Judiciário, em matéria de sua iniciativa, exorbita da sua atribuição, ao legislar até em matéria de economia doméstica, invadindo a seara do*

*Congresso nacional, temos de cassar, sim, sua decisão” (p. 20.299). Novamente o Professor Luizinho (PT) “A Câmara dos Deputados não pode anular-se, não pode negar seu papel constitucional de legisladora e normatizadora. O TSE não tem o direito de modificar a legislação eleitoral. Seu ato foi extemporâneo e ocorreu num processo profundamente conjuntural” (p. 20.306).*

Ainda sobre o tema da verticalização, o deputado Almeida de Jesus (PR) retoma o assunto em 30/10/2002. Segundo ele, ineficácia da verticalização de coligações partidárias imposta pela Justiça Eleitoral; distorções do sistema eleitoral proporcional; premência da realização da reforma político-partidária. Esses são uns dos exemplos que podem ser tirados das dez páginas de discussão que foi considerada na época, pelos congressistas, “usurpação do poder” pelo TSE.

A repercussão desse caso foi tanta que duas Adins foram ajuizadas no STF, que decidiu pela constitucionalidade da decisão do TSE. Em resposta, o Congresso aprovou a Ementa Constitucional 52 (aprovada somente em 2006) para garantir a autonomia dos partidos para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais.

No ano de 2006 o TSE manteve a regra de verticalização das coligações adotadas em 2002, mesmo com a Emenda Constitucional 52, o que causou nova polêmica: aplica-se a nova regra já nas eleições de 2006, ou utiliza-se o princípio da anualidade das leis eleitorais, previsto no art. 16 da Constituição Federal? A resposta a esta questão foi dada através da Adin 3.685, interposta pela OAB ao STF, ao aplicar inconstitucionalidade à emenda que não respeitou o princípio previsto no art. 16 da Constituição Federal. Segundo a relatora do caso, ministra Ellen Gracie, as novas regras só poderão ser aplicadas a partir das eleições de 2010. Esta decisão foi por voto da

maioria (9 x 2). Esse caso, sem dúvida, é um poderoso exemplo da judicialização da política, mas, como disse, não foi o primeiro.

Como pudemos ver, a judicialização da política passou a ser parte do judiciário eleitoral brasileiro no período que chamei de expansão. Sem dúvida nenhuma, a entrega do controle do processo eleitoral nas mãos de um judiciário especial associado à hibridização do sistema judiciário brasileiro permitiram que tal processo passasse a ser possível na conjuntura democrática brasileira. O nosso marco é, sem dúvida, 1984, com a decisão em favor da competitividade eleitoral ignorando a lei de fidelidade partidária existente. A Justiça Eleitoral demonstrou, e continua a demonstrar, ser uma instituição necessária para a democracia política brasileira.

Após a criação, a suspensão, o retorno e a consolidação, a Justiça Eleitoral vem experimentando um período de expansão. E essa expansão tem se dado por duas vias: 1) aumento de poder do Judiciário sobre os demais poderes; e 2) pelo reconhecimento internacional e consequente implementação de nossas formas em outros países.

O aumento de poder pode ser visto por meio da judicialização da política, como demonstrado até aqui, pelo que O'Donnell (1998) chama de *accountability* horizontal. E isso só foi possível por meio dos grandes passos dados na história política eleitoral, qual seja, a entrega do controle do processo eleitoral a um judiciário especializado (ainda em 1932) e a hibridização do sistema judiciário, no caso eleitoral brasileiro (verificado nos dados a partir de 1968). Esses dois passos não só fizeram da Justiça Eleitoral a guardiã dos direitos políticos, da soberania popular, mas também uma das grandes responsáveis pela racionalização da máquina administrativa. A Justiça Eleitoral cumpriu e cumpre esse papel a partir de suas funções aqui estudadas e também pela judicialização. Ao

expandir seus poderes marcou em definitivo o seu lugar na consolidação da democracia brasileira.

Já o reconhecimento internacional vem sendo construído pela atuação da Justiça Eleitoral como observador de eleições em outros países. Instituições como a ONU e a OEA têm visto na Justiça Eleitoral brasileira uma instituição forte, íntegra, consolidada, que possibilita a permanência, bem como a evolução da democracia no sentido habermasiano de revolução permanente, ou seja, a democracia se autocorrigindo. Diversos países têm chamado a Justiça Eleitoral brasileira para assumir a missão de acompanhar os processos eleitorais e também feito acordos para empréstimos de urnas eletrônicas, treinamento de pessoal e outros. Isto reforça ainda mais a necessidade da permanência desta instituição no seio democrático brasileiro.

---

# *Conclusão*

---

O judiciário é um enigma e uma esperança. Se ele cumprir suas tarefas de reconstrução da sociedade civil e de instauração dos dispositivos constitucionais, daremos um salto histórico qualitativo. Mas pairam dúvidas a respeito. (Florestan Fernandes, 1988)<sup>52</sup>

As palavras de Florestan Fernandes em contexto da recente promulgação da nova Constituição brasileira demonstram as expectativas atribuídas ao judiciário. Um novo país surgia e para isso eram necessárias novas leis, modernas. O que Florestan Fernandes não deixou claro em seu artigo foi que o judiciário já vinha cumprindo suas tarefas. Basta olhar para história aqui contada que veremos inúmeros exemplos disso.

A criação da Justiça Eleitoral em 1932 permitiu o surgimento de um judiciário forte, especial, propício a um ativismo jurídico, base para a judicialização, embora essa ainda não tivesse aparecido. Suas intervenções, sempre em busca do bom cumprimento da lei maior, sua integridade, fizeram deste judiciário um poder diferenciado e forte. A redação do Código de 1935, das emendas de 1955, dos Códigos de 1945 e 1965 mostram a respeitabilidade que este braço do sistema jurídico brasileiro adquiriu precocemente. O ativismo jurídico se fez presente em todos esses exemplos, mas não há situação favorável e nem oposição, daí não se pode dizer que houve judicialização da política. A cassação do PCB, embora não seja um exemplo de judicialização, também mostra a força ativa do Judiciário eleitoral e apresenta mais um elemento para a judicialização, qual seja, uma situação favorável para a oposição que não ocorre, mantendo-se a Justiça Eleitoral alinhada com a elite política.

---

<sup>52</sup> “O ‘presidencialismo imperial’”, *Jornal de Brasília*, em 28/10/1988.

O surgimento do controle jurisdicional do processo eleitoral foi o primeiro grande passo brasileiro para que a judicialização da política se manifestasse. No entanto, faltava algo para que de fato esta ocorresse. Será em 1968, com os primeiros sintomas da hibridização do sistema jurídico na Justiça Eleitoral que teremos, de fato, campo para o surgimento da judicialização da política. O regime repressor, as inúmeras leis criadas e recriadas por ele, serão os elementos faltantes que contribuirão para que o primeiro exemplo de judicialização da política ocorra ainda em 1984, com o caso da eleição de Tancredo Neves. Neste caso, tínhamos um judiciário ativo, voltado para si, utilizando-se de precedentes para decidir questões, uma situação favorável e uma decisão contrária ao Executivo mastodôntico.

Em seguida a este, surgiram os casos de judicialização em 1989, com o de Silvío Santos e a verticalização das coligações, em 2002. Posterior a este marco, que termina este estudo, teremos exemplos de judicialização - como a devolução das cadeiras por infidelidade partidária, em 2007 -, que surgem para corroborar ainda mais a eficácia da Justiça Eleitoral no controle do poder, ou, como diria O'Donnell, através da *accountability* horizontal. Em todos esses três casos encontramos os três pré-requisitos para a judicialização da política: ativismo jurídico, situação favorável e decisão contrária aos demais poderes.

Ainda que existam grandes debates sobre o papel da Justiça Eleitoral, com alegações de que esta tem usurpado o poder do Legislativo, a Justiça Eleitoral teve e tem um papel moralizador sobre a boa representação. As funções atribuídas a ela, como qualificação do eleitor, recepção do voto, apuração da eleição e diplomação do eleito, mostram terem sido acertadas, uma vez que com a Justiça Eleitoral a fraude foi praticamente erradicada. Temos um grande problema dentro da questão eleitoral ainda por resolver,

qual seja, a personalização do voto, mas que foge do escopo do judiciário, ou ainda no sentido aqui proposto para estudo. No entanto, este, em associação com a AMB e outras instituições, tem feito cartilhas, propagandas e outros trabalhos com o intuito de educar o eleitor brasileiro para que este saiba o valor de seu voto.

A Justiça Eleitoral garantiu, e garante, a lisura do processo, ainda que algumas dificuldades sejam encontradas em seu caminho. Das soluções propostas ao longo da história brasileira, a Justiça Eleitoral foi, sem dúvida, a mais eficaz e sua criação trouxe maior poder ao Judiciário. Lembre-se que, pelo menos no quesito eleitoral e admissão dos representantes do povo soberano, a Justiça está acima dos demais poderes, pois que ela decide quem pode ou não ser diplomado. Ainda que um candidato seja escolhido pelo povo, se a Justiça Eleitoral julgar que ele é inelegível, mesmo que ele obtenha a maioria dos votos não será diplomado.

Da criação aos dias atuais, a Justiça Eleitoral mostra-se um instituição forte, ainda que sua estrutura organizacional pareça frágil, e nos permite pensar sobre a técnica *versus* a política. Desde o princípio, temos a defesa de que o corpo técnico, formado por especialistas da área jurídica, seria a resposta para os problemas políticos eleitorais. Ao contrário, na mesma defesa, encontramos que o corpo político (o legislativo e o executivo) se demonstraram incapazes de controlar o processo eleitoral com a mesma integridade que o judiciário o fez e faz. Nesses termos a técnica sobrepõe a política permitindo inúmeros estudos e discussões na ciência política. Essa tese apenas aponta para essa discussão. Além disso, deriva-se desse o sentido pedagógico e apartidário que a justiça eleitoral vem demonstrando ao veicular nos meios de comunicação propagandas chamando a atenção do eleitor da importância do seu voto.

O judiciário eleitoral brasileiro mostrou-se, em toda a história aqui contada, um relevante ator para a consolidação da democracia, ao menos política. A judicialização da política foi mais uma contribuição para que esse ator garantisse os princípios básicos da democracia representativa, quais sejam, soberania popular garantida por eleições limpas e por resultados seguros.

# Bibliografia

---

- A JUSTIÇA eleitoral de 1932 ao voto eletrônico. Rio de Janeiro: TRE/RJ, 1996. 114 p.
- ALBUQUERQUE, A R. *Código Eleitoral, legislação em vigor*. Araraquara: Bestbook Editora, 2004.
- ALESSI, Renato. *Principi di Diritto Amministrativo – I soggetti attivi e l'esplorazione della funzione amministrativa*. Vol. I, (4ª ed.). Milão: Giuffrè, 1978.
- ALTHUSSER, L. *Montesquieu, a Política e a História*. Lisboa: Editorial Presença, 1977.
- AMADO, Gilberto. *Eleição e representação curso de direito político*. Rio de Janeiro: Sá Cavalcante Editores, 1969. 3ª Edição.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo: Idesp, Editora Sumaré, Fapesp, Educ, 1997.
- \_\_\_\_\_. “Judiciário entre a justiça e a política”. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung/Editora Unesp, 2007.
- ARATO, A. “Representação, soberania popular e accountability”. In: PERUZZOTTI, Enrique e SMULOVITZ, Catalina (org.). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires, Editorial Temas, 2002.
- ARRUDA, Marcos e CALDEIRA, Cesar. *Como surgiram as Constituições brasileiras*. Rio de Janeiro: FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional). Projeto Educação Popular para a Constituinte, 1986.
- ASSIS BRASIL, J. F. *A democracia representativa na República (antologia)*. Brasília: Editora do Senado Federal, 1998.
- \_\_\_\_\_. *A democracia representativa na República (antologia)*. Brasília: Senado Federal, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Democracia representativa. Do voto e da maneira de votar*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.
- AVELAR, L. e CINTRA, A. O. (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung/Editora Unesp, 2007.
- BADINTER, R. e BREYER, S. *Judges in contemporary democracy. An international conversation*. Nova York: New York University Press, 2004 (p. 17-66; 117-174).
- BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. “O Código Eleitoral de 1932 e a representação das associações profissionais”. *História em Revista*, vol. 8, dez. 2002.
- \_\_\_\_\_. “A representação das associações profissionais na legislação brasileira (1932-1937)”. *Revista de Informação Legislativa*, Ano 41, nº 164, out./dez. 2004.
- BARRETO, V. e PAIM, A. *Evolução do pensamento político brasileiro*. Belo Horizonte/São Paulo: Itatiaia/Editora da USP, 1989.
- BARROS, F. D. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- BOFF, M. B. (org.). *Vamos acabar com a corrupção eleitoral*. São Paulo: Paulinas, 2000.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *A justiça eleitoral e o seu papel no ordenamento jurídico-democrático*. Brasília: TSE, 1980, 22 p. (procurando nas bibliotecas)
- BROSSARD, Paulo. *Idéias políticas de Assis Brasil*. Brasília: Senado Federal; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1989.
- CABRAL, João C. da Rocha. Código eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil: Decreto nº 21076, de 24 de fevereiro de 1932. Org. Secretaria de Documentação e Informação do TSE e Tribunal Regional Eleitoral do Piauí. Brasília: TSE/SDC, 2002, 382 p.
- CALVALCANTI, T. e DUBNIC, R. *Comportamento eleitoral no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 1964.
- CAMPILONGO, C F. *Direito e democracia*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997.
- CAPPELLETTI, M. *Juízes Legisladores?* Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993; reimpressão, 1999.
- CAPPELLETTI, M. e GARTH, B. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.
- CARONE, E. *A Terceira República*. São Paulo: Difel, 1982.
- \_\_\_\_\_. *A Quarta República*. São Paulo: Difel, 1980.
- \_\_\_\_\_. *A Segunda República*. São Paulo: Difel, 1978.
- \_\_\_\_\_. *A Primeira República*. São Paulo: Difel, 1973.
- CARVALHO, J. M. de. *Forças Armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.
- CASAGRANDE, C. Ministério Público e judicialização da política: cinco estudos de caso. Rio de Janeiro: Tese Iuperj, 2007.

- CASTELO BRANCO, Carlos. *Os militares no poder*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1979. v. 2: *O baile das solteironas*. (Coleção Brasil Século 20).
- CASTRO, Augusto O. Gomes de. *A lei eleitoral comentada*. Rio de Janeiro: Tip. Batista de Souza, 1945.
- \_\_\_\_\_. *O novo código eleitoral*. Rio de Janeiro: Coelho Branco Fº, 1936.
- CASTRO, C. A. P. *Sociologia aplicada ao direito*. São Paulo: Atlas, 2007.
- CASTRO, E. R. *Teoria e prática do Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.
- CASTRO, F. L. *História do Direito Geral e Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- CITTADINO, G. *Pluralismo direito e justiça distributiva. Elementos da filosofia constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- CITTADINO, G. “Poder Judiciário, ativismo judiciário e democracia”. *Alceu*, vol. 5, nº 9, jul./dez. 2004, p. 105-13.
- CONTREIRAS, Helio. *AI-5 a opressão no Brasil*. São Paulo: Record Editoras, 2005.
- COSTA, E. *A legislação eleitoral brasileira. Histórico, comentários e sugestões*. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, 1964.
- DIMOULIS, D. *Manual de introdução ao estudo do direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- DUGUIT, Léon. *Traité du droit constitutionnel*. (2ª ed.). Paris: Biccard, 1921.
- DUVERGER, M. *Os regimes políticos*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962.
- DWORKIN, R. *O império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- EISENBERG, J. *A Democracia depois do Liberalismo. Ensaios sobre ética, direito e política*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.
- ESMEIN, A. *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*. Paris: Recueil Sirey, 1903.
- FAORO, R. *A República inacabada*. São Paulo: Editora Globo, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Editora Globo, 2000.
- FAUSTO, B. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 2006.
- \_\_\_\_\_. *A Revolução de 1930: historiografia e história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- FEREJOHN, John. “Judicializing politics, politicizing law”. *Law and Contemporary Problems*, vol. 65, nº 3, 2002, pp. 41-69.
- FERRAZ JR., T. S. *Poder judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais*. São Paulo: Tese PUC-SP, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Constituinte, assembléia, processo, poder*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.
- FERREIRA, M. R. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 2001.
- FERREIRA FILHO, M. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Saraiva, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1984.
- FERNANDES, Florestan. *A Constituição inacabada*. São Paulo: Estação Liberdade, 1988.
- FONTOURA, João Neves da. *Memórias*. Porto Alegre: Globo, 1958.
- FORJAS, M C S. *Tenentismo e forças armadas na Revolução de 30*. Rio de Janeiro: Forense Ed., 1988.
- GARAPON, A. *O juiz e a democracia. O guardião das promessas*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- GAUCHET, M. *La Révolution des pouvoirs*. Paris: Éditions Gallimard, 1995.
- GUERZONI FILHO, Gilberto. “A Justiça Eleitoral no Brasil: a desconfiança como elemento fundamental de nosso sistema eleitoral”. *Revista de Informação Legislativa*, Ano 41, nº 161, jan./mar. 2004. p. 39-46.
- GOMES, S. C. *A Justiça Eleitoral e sua competência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- GOMES, A. C.; PANDOLFI, D. C. e ALBERT, V. *A República no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/Cpdoc, 2002.
- GRAU, E. *O Direito posto e o Direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2005.
- HABERMAS, J. *A inclusão do outro. Estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, vols. I e II.
- HOLANDA, C. B. de. *Modos de representação política: o experimento da Primeira República brasileira*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2007.
- HOLLANDA, S. B. de e FAUSTO, B. *História Geral da Civilização Brasileira*. Vols. 7 a 11. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- IANNI, O. *A idéia de Brasil Moderno*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- \_\_\_\_\_; SINGER, P; COHN, G. e WEFFORT, F. C. *Política e revolução social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- JASMIN, M. *Alexis de Tocqueville. A historiografia como ciência da política*. Rio de Janeiro: Access, 1997.
- JASMIN, M. G. “Tocqueville, a Providência e a História”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 40, nº 2, 1977, pp. 199-228.

- KELLY, Otávio. *Código Eleitoral Anotado*. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco Fº Editor, 1932.
- KELSEN, H. *O que é Justiça?* São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- KINZO, M. D. G. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Edições Símbolo, 1980.
- LACERDA, P. J. M.; CARNEIRO, R. C. e SILVA, V. F. *O poder normativo da Justiça Eleitoral*. João Pessoa: Sal da Terra, 2004.
- LAFER, C. *O sistema político brasileiro*. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.
- LESSA, R. *A Invenção da República: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira*. Rio de Janeiro/São Paulo: IUPERJ/Vértice, 1988.
- LUHMANN, N. *Sociologia do Direito II*. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Sociologia do Direito I*. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.
- LYRA, Rubens Pinto. “Teoria Política do renascimento à contemporaneidade”. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2007.
- MADISON, James; JAY, John; HAMILTON, Alexander. Os artigos federalistas, 1787-1788. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- MACHADO NETO, A. L. *Sociologia Jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MANIN, Bernard. “As metamorfoses do governo representativo”. *RBCS*, nº 29. [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_29/rbcs29\\_01.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm).
- MELLO, Antonio Carlos Pimentel. *A defesa da verdade eleitoral*. Vila Velha: Gráfica Espírito Santo, 2004.
- MENEGUELLO, R. “Nota preliminar para um estudo da Justiça Eleitoral”. In: SADEK, M. T. (org.). *História Eleitoral do Brasil*. São Paulo: Idesp, 1989, p. 101-15.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. Tomo IV. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1967.
- \_\_\_\_\_. *Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Tomo II. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1937.
- MONTELLATO, A; CABRINI, C. e CASTELI JR., R. *História temática: O mundo dos cidadãos*. São Paulo: Ed. Scipione, 2000.
- MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2007.
- MORAIS, J. Q. *A esquerda militar no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2005.
- NEVES, C.B.E. e SAMIOS, E.M.B. (orgs). Niklas Luhmann: a nova teoria dos Sistemas. POA: Ed. Universitária/UFRGS, Goethe-Institut/ICBA, 1997.
- NICOLAU, J. *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.
- NONET, P. e SELZNICK, P. *Law e society in transition*. New Brunswick/NJ: Transaction Publishers, 2005.
- O’DONNELL, Guillermo. “Accountability horizontal e novas poliarquias”. *Lua Nova*, nº 44, 1998, p. 27-54.
- Oliveira, V e Carvalho, E. Judicialização da Política: um tema em aberto. *Política Hoje*, vol. 1, nº 15, 2006, p.
- PALAIA, N. *Noções essenciais de direito*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- PAULA FILHO, A. F. *Sistemas de controle do processo eleitoral*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1990.
- POMBO, R. *História do Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1967.
- PORTO, W. *O voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Dicionário do Voto*. Brasília: Editora UnB, 2000.
- RACCIOPPI, F. e BRUNELLI, I. *Commento allo statuto del Regno*. Vol. III. Editrice Torinese (Torino): Unione Tipografico, 1909.
- RAMOS, Daniela P. *A Justiça Distributiva Liberal e a Previdência Social no Brasil*. IPEA, Brasília, fevereiro de 2003.
- RAMOS, J. S. Assembléia Constituinte. Natureza, extensão e limitação de seus poderes. Rio de Janeiro: Alhambra, 1987.
- RIBEIRO, F. *Pressupostos constitucionais do direito eleitoral. No caminho da sociedade participativa*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Abuso de poder no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.
- ROCHA, M. E. G. T. *Limitações dos mandatos legislativos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- RODRÍGUEZ, R. *A democracia liberal segundo Alexis de Tocqueville*. São Paulo: Mandarim, 1998.
- ROSANVALLON, P. *La démocratie inachevée*. Paris: Éditions Gallimard, 2000.

- ROSAS, R. “Função normativa da Justiça Eleitoral”. *Revista de Direito Público*, nº 9, julho/setembro, 1969, p. 69-74.
- RUSSOMANO, R. “Sistemas eleitorais. Justiça Eleitoral – sua problemática no constitucionalismo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Ano 18, nº 71, jul/set. 1981, p. 133-40.
- SADEK, M. T. A. *A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995.
- \_\_\_\_\_. “A Justiça Eleitoral no processo de redemocratização”. In: LAMOUNIER, B. (org.). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Idesp, 1990, p. 153-76.
- SANTANA, J. E. e GUIMARÃES, F. L. *Direito Eleitoral para compreender a dinâmica do poder político*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2004.
- SANTOS, Ruy de Oliveira. *Código Eleitoral anotado*. Rio de Janeiro: Metrópole Editora, 1937.
- SCHIMITT, R. *Partidos políticos no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorger Zahar Ed., 2005.
- SEMINÁRIO sobre modelos alternativos de representação política no Brasil: realizado na UnB, em setembro de 1980, por Afonso Arinos e outros. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981. Cadernos da UnB.
- SILVA, H. N. *A Lei das Eleições interpretada pelo TSE*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.
- SILVA, Hélio. *Fim da Primeira República. 1927-1930*. São Paulo: Milesi Editora, 1975.
- \_\_\_\_\_. *História da República Brasileira*. 20 volumes. Rio de Janeiro: Editora Três, 1975.
- SOARES, G. A. D. *Sociedade e Política no Brasil*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.
- \_\_\_\_\_. “Brasil: Política de un desarrollo desigual”, *Ciencias Políticas y Sociales*, 32, abril de 1963.
- SOBREIRO NETO, A. A. *Direito eleitoral teoria e prática*. Curitiba: Juruá Editora, 2005.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *História Militar do Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- SOUZA, Edvaldo Ramos. *A Justiça Eleitoral de 1932 ao voto eletrônico*. TRE-RJ: 1996.
- SOUZA, Maria do Carmo C. de. *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- SPECK, B. W. (org). *Caminhos da Transparência*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.
- STUART MILL, J. Considerações sobre o governo representativo. São Paulo: IBRASA, 1964.
- \_\_\_\_\_. *Sobre a liberdade*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1942.
- TAMER, S. *Fundamentos do Estado Democrático e a hipertrofia do Executivo no Brasil*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- TATE, N. “Why the expansion of judicial power?”. In TATE, N. E VALLINDER, T. *The global expansion of Judicial power*. Nova York: New York University Press, 1995, p. 27-38.
- TATE, N. e VALLINDER, T. “Judicialization and the future of politics and policy”. In TATE, N. e VALLINDER, T. *The global expansion of Judicial power*. Nova York: New York University Press, 1995, p. 515-28.
- TATE, N. e VALLINDER, T. “The global expansion of Judicial power: The judicialization of politics”. In: TATE, N. E VALLINDER, T. *The global expansion of Judicial power*. Nova York: New York University Press, 1995, pp. 1-10. ; 515-28).
- TAYLOR, Matthew. “Justiça Eleitoral”. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- TEIXEIRA, Maria Lopes. *A Revolução de 30: textos e documentos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- TEUBNER, G. *O direito como sistema autopoietico*. Lisboa: Edição da Fundação Caluste Gulberkian, 1989.
- TOCQUEVILLE, A. *A democracia na América*. São Paulo: Martin Fontes, 2005.
- TRE-SP (Passarelli, Eliana, coord.). *Justiça Eleitoral, uma retrospectiva*. São Paulo: Imprensa Oficial de SP, 2005.
- TRINDADE, H. (org). *Reforma Eleitoral e Representação Política*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1992.
- VALE, O. T. *O General Dutra e a redemocratização de 45*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- VALLINDER, T. “When the courts go marching in”. In TATE, N. E VALLINDER, T. *The global expansion of Judicial power*. Nova York: New York University Press, 1995, p. 13-26.
- VALLE, A. *Estruturas Políticas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Laudes, 1970.
- VIANNA, O. *Instituições Políticas Brasileiras*. Belo Horizonte/São Paulo/Niterói: Itatiaia/Editora da USP/Editora da UFF, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Problema de Política Objetiva*. Rio de Janeiro: Record, 1974.
- WERNECK VIANNA, Luiz. *A Revolução Passiva. Iberismo e americanismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- \_\_\_\_\_. (org). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/Iuperj/Faperj, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- \_\_\_\_\_. “Americanismo e Direito”. In: [http://www.acessa.com/ gramsci/?page=visualizar&id=429](http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=429)

- \_\_\_\_\_. Poder Judiciário, “Positização do Direito Natural” e Política. *Estudos Históricos*, nº 18, 1996.
- \_\_\_\_\_. “Lições da América: o problema do americanismo em Tocqueville”. *Lua Nova - Revista de cultura política*, nº 30, 1993, pp.159-93.
- \_\_\_\_\_; CARVALHO, M. A. R. de; MELO, M. P. C. e BURGOS, M. B. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Renan, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

[http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_historia/htm/anos20/ev\\_crisepol\\_liberal.htm](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos20/ev_crisepol_liberal.htm)

[http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_historia/htm/anos20/ev\\_crisepol\\_tenantista.htm](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos20/ev_crisepol_tenantista.htm)

<http://www.projetomemoria.art.br/RuiBarbosa/glossario/t/tenentismo.htm>

CPDOC – FGV: [http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes\\_htm/6365\\_2.asp](http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/6365_2.asp)

Arquivo CPDOC – GV c 1931.11.00/1 – FGV

# Anexos

## A. Cronologia

1824	Pela Constituição de 1824, podem votar homens maiores de 25 anos (21 anos, se casados ou oficiais militares, e independentemente da idade, se clérigo ou bacharel). Mulheres e escravos não votam. É exigida renda mínima de 100 mil réis para ser votante e 200 mil réis para ser eleitor. Primeira lei eleitoral do Brasil independente. Decreto de 26.03.1824, tratou da forma indireta de eleição.
1842	O alistamento de eleitores passa a ser feito antes do dia das eleições. Decreto nº 157 de 1842 aboliu o voto por procuração.
1846	Os valores de renda para ser eleitor são atualizados: 200 mil réis para ser votante e 400 mil réis para ser eleitor. Lei nº 387 de 1846 acabou com a qualificação do eleitor pelas mesas receptoras.
1855	Decreto nº842 de 1855 também conhecida como Lei do Círculo.
1860	Lei nº1082 de 1860 aumentou o número de representantes dos círculos
1875	Decreto nº 2675 de 1875. Criado o primeiro título de eleitor. Lei do Terço.
1881	As eleições para Câmara dos Deputados, Senado e Assembléias Provinciais passam a ser diretas. Lei nº 3029 de 1881, Lei Saraiva regulamentou a forma direta de eleição, o voto do analfabeto e alistamento.
1882	Exigência de alfabetização para alistamento de novos eleitores.
1887	Lei nº 3340 de 1887 modifica o processo eleitoral para as Assembléias e Câmaras.
1889	Fim da exigência de renda para ser eleitor. Redução, para 21 anos, da idade para ser eleitor. Exigência de se saber ler e escrever para ser eleitor.
1890	Eleições em todos os Estados para a escolha das Constituintes federais. Eleições para as Constituintes estaduais.
1891	Constituição Republicana consagrou o sufrágio restrito, excluindo o analfabeto, o voto passa a ser igual e os Estados podem legislar sob o tema. Eleições para Presidência e Vice da República. São eleitos o marechal Manuel Deodoro da Fonseca e Marechal Floriano Vieira Peixoto, respectivamente aos cargos.
1892	Lei nº 35 de 1892 estabelece o processo direto de eleição federal.
1904	Lei nº 196 de 1904 revogou a lei anterior, atribuiu a apuração eleitoral às mesas receptoras de votos e tipificou alguns crimes eleitorais.
1911	Decreto nº 2419 elencou algumas causas de inelegibilidade.
1916	Lei nº 3129 regulou o processo eleitoral.
1916	Lei nº 3208 organizou o sistema eleitoral
1920	Decreto nº 4226 instituiu o alistamento permanente e regulou a exclusão de eleitor.
1932	Decreto nº21076 é o Código Eleitoral. Concede o direito de voto às mulheres; cria a Justiça Eleitoral; introduz um sistema misto (parte majoritário, parte proporcional) nas eleições para Câmara dos Deputados.
1933	Utilização do envelope oficial (onde o eleitor devia inserir a cédula eleitoral) na eleição.
1934	Redução, para 18 anos, da idade para ser eleitor. Alistamento e voto passam a ser obrigatórios.
1935	Lei nº 48 é o Segundo Código Eleitoral. Alterações sugeridas pelos membros do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral
1937-45	Suspensão das eleições.
1945	Adoção da representação proporcional nas eleições para Câmara de Deputados, assembleias legislativas e câmaras de vereadores. Primeiras eleições nas quais mais de 10% da população comparece para votar. Eleições multipartidárias para presidente e Congresso. Decreto Lei nº 7586 é o terceiro Código Eleitoral.
	Getúlio Vargas nomeia Comissão de Justiça e Técnica para elaborar a legislação.
	José Linhares é nomeado Presidente do STF.
	Diário Oficial publica o anteprojeto eleitoral.
	Decreto-Lei nº 7.586 fixa as eleições presidenciais e parlamentares para 02.12.1945 e as eleições estaduais para 06.05.1946.

	Vargas em discurso reitera suas intenções de presidir uma verdadeira eleição democrática.
	Decreto-Lei nº 8.063 antecipa as eleições estaduais para 02.12.1946.
	Vargas deixa a Presidência e é substituído por José Linhares.
	Eleições para Presidente, Congresso e alguns Governos Estaduais.
	Dutra assume a Presidência.
1946	PCB é denunciado ao TSE.
	PCB se defende junto ao TSE.
	Parecer favorável ao PCB pelo Procurador Geral Temistócles Cavalcante.
1947	Ministério da Justiça denuncia o PCB por duplicidade de estatuto.
	Eleições estaduais.
	TSE cancela as atividades do PCB.
	Aprovado projeto de lei cassando os mandatos políticos dos PCBistas. O Partido Comunista Brasileiro (PCB) perde o registro e deixa de participar das eleições.
1950	Lei nº 1164 é o quarto Código eleitoral.
1955	A cédula oficial é utilizada pela primeira vez nas eleições para a presidência.
1956-57	Recadastramento eleitoral.
1962	A cédula oficial é usada pela primeira vez nas eleições para Câmara dos Deputados.
1964	Lei nº 4410 instituiu prioridade para os efeitos eleitorais.
1965	Suspensão das eleições para presidente e fechamento dos antigos partidos. Lei nº 4737 é o quinto e atual código eleitoral.
1966	Suspensão das eleições para governador e prefeito de capitais.
1966-78	Eleições bipartidárias para Câmara dos Deputados, Senado, câmaras municipais e parte das prefeituras.
1974	Lei nº 6091 refere-se ao fornecimento gratuito de transporte no dia da eleição.
1980	Fundação de novos partidos.
1982	Volta das eleições diretas para governador. Lei nº 6996 dispôs sobre o processamento eletrônico de dados.
1985	Concessão, pela primeira vez na história republicana, de direito de voto aos analfabetos. Registro de novos partidos, entre eles os comunistas. Pela primeira vez, todos os prefeitos de capital, estâncias hidrominerais e municípios considerados áreas de segurança nacional são eleitos diretamente. Emenda Constitucional 25 restabelece as eleições diretas para Presidente e Vice e torna facultativo o voto do analfabeto.
1985	Lei nº 7444 implantou o sistema eletrônico de dados no alistamento eleitoral.
1986	Recadastramento eleitoral, com informatização do cadastro de eleitores.
1988	Voto facultativo para jovens de 16 e 17 anos.
1989	Volta das eleições diretas para presidente. Primeira eleição para o Executivo que utiliza a regra dos dois turnos.
1990	Lei Complementar nº 64 revoga a lei nº 5 de 1970 e estabelece as causas de inelegibilidade.
1991	Lei 8350 trata das gratificações na Justiça eleitoral
1993	Emenda Constitucional nº 4 deu nova redação ao art 18 da Constituição Federal de 1988
1994	Lei Complementar nº 81 altera a lei complementar 64 anterior. Emenda Constitucional nº 4 deu nova redação ao art 14, §9º da Constituição Federal de 1988
1995	Lei 9096 organizou os partidos políticos
1996	A urna eletrônica é usada em 57 municípios. Lei 9259 altera a lei 9096
1997	Lei 9504 dispõe sobre as eleições de 1988
1998	Primeira eleição em que o chefe do Executivo pode se recandidatar.
1999	Lei 9840 tornou aplicável a Lei 9504 para as eleições de 2000
2000	Primeira eleição em que todos os eleitores votam na urna eletrônica. Lei 9996 anistiou multas por infrações eleitorais.
2001	Lei 10226 referente aos locais de votação para portadores de deficiência física.
2002	Lei 10408 aperfeiçoou mecanismos de segurança no sistema eletrônico de votação.
2003	Lei 10732 introduziu o depoimento pessoal no processo penal eleitoral.
2003	Lei 10740 implantou o registro digital de voto.

## B. Comparação das Partes, Capítulos e Seções dos Códigos Eleitorais

1932		1935		1945		1950		1965	
Parte Primeira - Introdução	4	Parte Primeira - Introdução	6	Parte Primeira - Introdução	5	Parte Primeira - Introdução	5	Parte Primeira - Introdução	11
Parte Segunda - Da Justiça Eleitoral	4	Parte Segunda - Da Justiça Eleitoral	3	Parte Segunda - Dos órgãos dos serviços eleitorais	1	Parte Segunda - Dos órgãos da Justiça Eleitoral	4	Parte Segunda - Dos órgãos da Justiça Eleitoral	4
Cap I Do Tribunal Superior	7	Cap I Do Tribunal Superior	7	Titulo I Do Tribunal Superior	3	Titulo I Do Tribunal Superior	5	Titulo I Do Tribunal Superior	9
Secção única Da secretaria do TS	5	Secção única Da secretaria do TS	4	<del>Secção única Da secretaria do TS</del>		Titulo II Dos Tribunais Regionais	3	Titulo II Dos Tribunais Regionais	7
Cap II Dos Tribunais Regionais	5	Cap II Dos Tribunais Regionais	9	Titulo II Dos Tribunais Regionais	3	Titulo III Dos Juízes Eleitorais	8	Titulo III Dos Juízes Eleitorais	4
Secção única Das secretarias dos TRs	4	Secção única Das secretarias dos TRs	4	<del>Secção única Das secretarias dos TRs</del>		Titulo IV Das Juntas eleitorais	5	267777	6
Cap III Dos Juízes Eleitorais	3	Cap III Dos Juízes Singulares	4	Titulo III Dos Juízes Eleitorais	3	Parte Terceira - Do alistamento		Parte Terceira - Do alistamento	
Secção única Dos cartórios eleitorais	3	Secção única Dos cartórios eleitorais	5	<del>Secção única Dos cartórios eleitorais</del>		Titulo I Da qualificação e inscrição	10	Titulo I Da qualificação e inscrição	10
Parte Terceira - Do alistamento		<del>Cap IV Das Juntas apuradoras de eleições municipais</del>	6	Titulo IV Das Juntas eleitorais	5	Titulo II Do cancelamento e exclusão	5	<del>Cap I Da segunda via</del>	3
Titulo I Da qualificação	1	<del>Cap V Do ministerio público</del>	9	<del>Cap V Do ministerio público</del>		Parte Quarta - Das Eleições		<del>Cap II Da transferência</del>	7
Cap I Da qualificação ex-officio	1	Parte Terceira - Do alistamento		Parte Terceira - Do alistamento		Titulo I Do Sistema Eleitoral	1	<del>Cap III Dos preparadores</del>	4
Cap II Da qualificação requerida	1	Titulo I Da qualificação	3	Titulo I Da qualificação e inscrição	11	Cap I Do registro dos candidatos	7	<del>Cap IV Dos delegados de partido perante o alistamento</del>	1
Titulo II Da inscrição	1	<del>Cap I Da qualificação ex-officio</del>		<del>Titulo II Da inscrição</del>		Cap II Do voto secreto	1	<del>Cap V Do encerramento do alistamento</del>	4
Cap I Do modo da inscrição	5	<del>Cap II Da qualificação requerida</del>		<del>Cap I Do processo de inscrição</del>		Cap III Da representação proporcional	9	Titulo II Do cancelamento e exclusão	11
Cap II Da expedição do título	1	Titulo II Da inscrição		<del>Cap II Da expedição do título</del>		<del>Titulo II Das condições de elegibilidade</del>		Parte Quarta - Das Eleições	
Cap III Do domicílio eleitoral	3	Cap I Do processo de inscrição	5	<del>Cap III Do domicílio eleitoral</del>		Titulo II Dos atos preparatórios da votação	2	Titulo I Do Sistema Eleitoral	5
Titulo III Da revisão	1	Cap II Da expedição do título	2	Titulo II Do cancelamento e exclusão	6	Cap I Das secções eleitorais	2	Cap I Do registro dos candidatos	16
Cap I Das causas de cancelamento	1	Cap III Do domicílio eleitoral	7	<del>Cap I Das causas de cancelamento</del>		Cap II Das mesas receptoras	9	Cap II Do voto secreto	1
Cap II Da exclusão e seu processo	5	Titulo III Do cancelamento e exclusão	1	<del>Cap II Da exclusão e seu processo</del>		Titulo III Do material para votação	2	<del>Cap III Da cédula oficial</del>	1
Parte Quarta - Das Eleições		Cap I Das causas de cancelamento	1	Parte Quarta - Das Eleições		Titulo IV Da votação		Cap IV Da representação proporcional	9
Titulo I Do Sistema Eleitoral	1	Cap II Da exclusão e seu processo	5	Titulo I Do Sistema Eleitoral	1	Cap I Dos lugares das votações	2	Titulo II Dos atos preparatórios da votação	3
Cap I Do voto secreto	1	Parte Quarta - Das Eleições		Cap I Do registro dos candidatos	4	Cap II Da policia dos trabalhos eleitorais	3	Cap I Das secções eleitorais	2
Cap II Da representação proporcional	1	Titulo I Do Sistema Eleitoral	1	Cap II Do voto secreto	1	Cap III Do inicio da votação	3	Cap II Das mesas receptoras	12
Titulo II Das condições de elegibilidade	2	Cap I Do voto secreto	1	Cap III Da representação proporcional	10	Cap IV Do ato de votar	1	<del>Cap III Da fiscalização perante as Mesas Receptoras</del>	2
Titulo III Dos atos		<del>Cap II Do registro</del>	5	Titulo II Das	3	Cap V Do	3	Titulo III Do	2

preparatórios das eleições		<b>dos candidatos</b>		condições de elegibilidade		encerramento das votações		material para votação	
Cap I Das secções eleitorais	3	Cap III Da representação proporcional	1 1	Titulo III Dos atos preparatórios da votação	3	Titulo V Da apuração	6	Titulo IV Da votação	
Cap II Das mesas receptoras	6	Titulo II Da elegibilidade	6	Cap I Das secções eleitorais	2	Cap I Dos atos preliminares	1	Cap I Dos lugares das votações	4
Cap III Do material para votação	2	Titulo III Dos atos preparatórios das eleições	2	Cap II Das mesas receptoras	8	Cap II Da contagem de votos	8	Cap II Da policia dos trabalhos eleitorais	3
Titulo IV Da votação		Cap I Das secções eleitorais	2	Cap III Do material para votação	2	Cap III Da apuração nos Tribunais e da proclamação dos eleitos	1 2	Cap III Do inicio da votação	4
Cap I Dos lugares das votações	2	Cap II Das mesas receptoras	8	Titulo IV Da votação		Cap IV Dos diplomas	5	Cap IV Do ato de votar	7
Cap II Da policia dos trabalhos eleitorais	4	Cap III Do material para votação	7	Cap I Dos lugares das votações	2	Titulo VI Das nulidades da votação	6	Cap V Do encerramento das votações	5
Cap III Do inicio da votação	3	Titulo IV Da votação		Cap II Da policia dos trabalhos eleitorais	3	Parte Quinta - Disposições várias		Titulo V Da apuração	
Cap IV Do ato de votar	3	Cap I Dos lugares das votações	2	Cap III Do inicio da votação	3	Titulo I Das garantias eleitorais	3	<del>Cap I Dos atos preliminares</del>	
Cap V Do encerramento das votações	2	Cap II Da policia dos trabalhos eleitorais	2	Cap IV Do ato de votar	1	Titulo II Dos partidos políticos		Cap I Dos órgãos apuradores	1
Titulo V Da apuração	4	Cap III Do inicio da votação	3	Cap V Do encerramento das votações	4	Cap I Da organização e do registro dos partidos políticos	4	<del>Cap II Da contagem de votos</del>	
Cap I Dos atos preliminares	1	Cap IV Do ato de votar	2	Titulo V Da apuração	5	Cap II Dos órgãos dos Partidos Políticos	4	Cap II Da apuração das Juntas	
Cap II Da contagem de votos	1	Cap V Do encerramento das votações	6	Cap I Dos atos preliminares	1	Cap III Da Aliança de partidos políticos	1	Seção I Disposições Preliminares	6
Cap III Da proclamação dos eleitos	3	Titulo V Da apuração	7	Cap II Da contagem de votos	8	Cap IV Da violação dos deveres partidários	2	Seção II Da abertura da urna	4
Cap IV Dos diplomas	2	Cap I Dos atos preliminares	1	Cap III Da apuração nos Tribunais e da proclamação dos eleitos	1	Cap V Da contabilidade e das finanças dos partidos políticos	4	Seção III Das impugnações e dos recursos	4
Titulo VI Das nulidades	1	Cap II Da contagem de votos	7	Cap IV Dos diplomas	4	Cap VI Da suspensão de funcionamento e do cancelamento de registro dos partidos políticos	4	Seção IV Da contagem dos votos	15
Parte Quinta - Disposições Comuns		Cap III Da proclamação dos eleitos	1	Titulo VI Das nulidades da votação	4	Cap VII Da propaganda eleitoral	1	Seção V Da contagem dos votos pela mesa receptora	9
Titulo I Das garantias eleitorais	1	Cap IV Dos diplomas	4	Parte Quinta - Disposições várias		Titulo III Dos recursos	2 3	Cap III Da apuração nos Tribunais Regionais	8
Titulo II Da interferência dos partidos e eleitores		Titulo VI Das nulidades da votação	5	Titulo I Das garantias eleitorais	1	Titulo IV Disposições penais		Cap IV Da apuração no Tribunal Superior	10
Cap I Da fiscalização	4	Parte Quinta - Disposições Comuns		Titulo II Dos partidos políticos	6	Cap I Das infrações	1	Cap V Dos diplomas	4
Cap II Dos recursos	4	Titulo I Das garantias eleitorais	1	<del>Cap I Do registro de partidos</del>		Cap II Do processo das infrações	9	Titulo VI Das nulidades da votação	6
Titulo III Da sanção penal		Titulo II Dos partidos políticos		<del>Cap II Da fiscalização</del>		Titulo IV Disposições gerais e transitórias	1 8	Cap VII Do voto no Exterior	9
Cap I Dos delitos	3	Cap I Do registro de partidos	3	Titulo III Dos recursos	8			Parte Quinta - Disposições várias	
Cap II Da ação penal	9	Cap II Da fiscalização	2	Titulo IV Disposições penais	2			Titulo I Das garantias eleitorais	6
Titulo IV Disposições gerais	2 6	Cap III Dos recursos	1 2	<del>Cap I Dos delitos</del>				<del>Titulo II Dos partidos políticos</del>	
		Titulo III Da		<del>Cap II Da ação</del>				<del>Cap I Da organização e</del>	

	sanção penal		penal			do registro dos partidos políticos	
	Cap I Dos delitos	2	Titulo V Disposições gerais	2	2	-Cap II Dos órgãos dos Partidos Políticos	
	Cap II Da ação penal	10				-Cap III Da Aliança de partidos políticos	
	Titulo IV Disposições gerais	23				-Cap IV Da violação dos deveres partidários	
	Disposições Transitórias	2				-Cap V Da contabilidade e das finanças dos partidos políticos	
						-Cap VI Da suspensão de funcionamento e do cancelamento de registro dos partidos políticos	
						-Cap VII Da propaganda eleitoral	
						Titulo II Da propaganda partidária	17
						Titulo III Dos recursos	
						Cap I Disposições preliminares	8
						Cap II Dos recursos perante as Juntas e Juizes Eleitorais	3
						Cap III Dos recursos nos Tribunais Regionais	12
						Cap IV Dos recursos no Tribunal Superior	3
						Titulo IV Disposições penais	
						Cap I Disposições preliminares	6
						Cap II Dos crimes eleitorais	66
						Cap II Do processo das infrações	10
						Titulo IV Disposições gerais e transitórias	19
<b>144 artigos</b>	<b>219 artigos</b>		<b>146 artigos</b>		<b>202 artigos</b>	<b>383 artigos</b>	

### C. Número de Artigos nos Códigos Eleitorais

	Nº de Artigos				
	1932	1935	1945	1950	1965
Introdução	4	6	5	5	11
Justiça Eleitoral	31	51	15	25	30
Alistamento	20	24	17	15	40
Eleição	42	83	70	83	152
Disposições comuns	47	55	39	74	150
<b>Total</b>	<b>144</b>	<b>219</b>	<b>146</b>	<b>202</b>	<b>383</b>

## D. Cálculo Amostral (N > 10.000)

(95% o nível de confiança e 5% de erro amostral)

$$\begin{aligned} \text{Fórmula: } \quad n_0 &= 1 / E_0^2 \\ n &= N \times n_0 / N + n_0 \end{aligned}$$

Para Acórdãos:

N= 20868

n= ?

$$n_0 = 1 / (0,005)^2 = 400$$

$$n = 20868 \times 400 / 20868 + 400$$

$$\mathbf{n = 392}$$

Amostragem Sistemática (dado que os acórdãos encontram-se ordenados, dividi o valor total pelo da amostra –  $20868/392 = 53$ . A partir do número 12 contei de 53 em 53 para retirar as resoluções que compõem a amostra).

## E. Lei Eleitoral ao longo da História do Brasil (1611/2002)<sup>53</sup>

### **Alvará de 12 de novembro de 1611**

Em que se declarou a forma de fazer as eleições de Juízes e Procuradores

### **Alvará de 5 de abril de 1618**

Em que se declaram as qualidades que devem ter as pessoas que houverem de ser eleitos para Almotacés

### **Regimento de 10 de maio de 1640**

De como se farão as eleições de Vereadores, Procuradores e Officiaes das Câmaras destes Reinos

### **Alvará de 6 de maio de 1649**

Em que se declarou não pudessem entrar nas pastas por Vereadores os Officiais de Justiça ou Fazenda

### **Decreto de 7 de março de 1821**

Manda proceder a nomeação dos Deputados às Cortes Portuguezas, dando instrucções a respeito

<sup>53</sup> FONTES: Senado Federal/ Evangelina Barros Teixeira de Castro, <http://www.tre-sp.gov.br/legislacao/leis/je022.htm>, 01/06/2008, 22:02h. De 1997 a 2002 os dados foram acrescentados a partir de uma pesquisa.

**Decreto de 16 de fevereiro de 1822**

Crêa o Conselho de Procuradores-Geraes das Províncias do Brazil

**Decreto de 3 de junho de 1822**

Mandar convocar uma Assembléa Geral Constituinte e Legislativa composta de Deputados das Províncias do Brazil, os quaes serão eleitos pelas instrucções que forem expedidas

**Decisão nº 57 Reino - Em 19 de junho de 1822**

Instrucções a que se refere o Real Decreto, de 3 de junho do corrente anno que manda convocar uma Assembléa Geral Constituinte e Legislativa para o Reino do Brazil

**Carta de Lei de 25 de março de 1824**

Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Majestade o Imperador

**Decreto de 26 de março de 1824**

Manda proceder à eleição dos Deputados e Senadores da Assembléa Geral Legislativa e dos Membros dos Conselhos Geraes das Províncias

**Decreto de 9 de agosto de 1827**

Ordena que os eleitores, nomeados para a 1ª eleição de qualquer legislatura, sejam os competentes durante ella para proceder a eleição de Senadores e a de Deputados para substituir os que forem nomeados Ministros de Estado

**Lei de 15 de outubro de 1827**

Creando os Juizes de Paz em cada Freguezia ou Capella curada

**Decreto de 29 de julho de 1828**

Manda fazer as eleições para a próxima legislatura pelas Instrucções de 26 de março de 1824, com certas declarações

**Lei de 1º de outubro de 1828**

Dá nova fôrma às Câmaras Municipaes, marca suas atribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz.

**Decreto de 30 de junho de 1830**

Determina que as qualidades exigidas nos eleitores parochiaes sejam avaliadas na consciencia dos votantes

**Lei de 14 de junho de 1831**

Sobre a fôrma da eleição da Regência permanente, e suas atribuições

**Lei de 12 de outubro de 1832**

Ordena que os eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura lhes confirmem nas procurações, faculdade para reformarem alguns artigos da Constituição

**Decreto de 13 de outubro de 1832**

Determina que a Província do Piauhy dê dous Deputados à Assembléa Geral Legislativa

**Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834 - Ato Adicional**

Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832

**Lei nº 105, de 12 de maio de 1840**

Interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional

**Decreto nº 157, de 4 de maio de 1842**

Dá instrucções sobre a maneira de se proceder às Eleições Geraes e Provinciaes

**Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846**

Regula a maneira de proceder às Eleições de Senadores, Deputados, Membros das Assembléas Provinciaes, Juizes de Paz, e Câmaras Municipaes

**Decreto nº 484, de 25 de novembro de 1846**

Declara como deve avaliar-se a renda líquida em prata, que, na conformidade da Lei Regulamentar das Eleições, deve ter o cidadão para votar, e ser votado

**Decreto nº 565, de 10 de julho de 1850**

Declara que os Eleitores de Parochia, uma vez eleitos na conformidade da Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, são competentes para proceder a todas as eleições de Senadores, durante a respectiva legislatura

**Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855**

Altera a Lei de 19 de agosto de 1846

**Decreto nº 1.812, de 23 de agosto de 1856**

Contém instruções para execução do Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855

**Decreto nº 1.82, de 18 de agosto de 1860**

Altera a Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846, e o Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855, sobre eleições

**Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1875**

Reforma a legislação eleitoral

**Decreto nº 6.097, de 12 de janeiro de 1876**

Manda observar as instruções regulamentares para execução do Decreto nº 2.675, de 30 de outubro de 1875

**Decreto nº 6.241, de 5 de julho de 1876**

Fixa o número de Eleitores das Paróquias do Império(FONTES: Senado Federal/ Evangelina Barros Teixeira de Castro)

**Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881**

Reforma a legislação eleitoral

**Decreto nº 7.981, de 29 de janeiro de 1881**

Manda observar as instruções para o primeiro alistamento dos eleitores a que se tem de proceder em virtude da Lei nº 3.029, de 9 de janeiro do corrente ano

**Decreto nº 8.100, de 21 de maio de 1881**

Divide a Província do Amazonas em dois districtos eleitoraes

**Decreto nº 8.101, de 21 de maio de 1881**

Divide a Província do Pará em tres districtos eleitoraes

**Decreto nº 8.102, de 21 de maio de 1881**

Divide a Província do Maranhão em seis districtos eleitoraes

**Decreto nº 8.103, de 21 de maio de 1881**

Divide a Província do Piauí em tres districtos eleitoraes

**Decreto nº 8.104, de 21 de maio de 1881**

Divide a Província do Ceará em oito districtos eleitoraes

**Decreto nº 8.105, de 21 de maio de 1881**

Divide a Província do Rio Grande do Norte em dois districtos eleitoraes

**Decreto nº 8.106, de 21 de maio de 1881**

Divide a Província da Paraíba em cinco districtos eleitoraes

**Decreto nº 8.107, de 21 de maio de 1881**

Divide a Província de Pernambuco em treze districtos eleitoraes

**Decreto nº 8.108, de 21 de maio de 1881**

Divide a Província de Alagoas em cinco districtos eleitoraes

**Decreto nº 8.109, de 21 de maio de 1881**

Divide a Província de Sergipe em quatro districtos eleitoraes

**Decreto nº 8.110, de 21 de maio de 1881**

Divide a Província da Bahia em quatorze districtos eleitoraes

**Decreto nº 8.111, de 21 de maio de 1881**

Divide a Província do Espírito Santo em dois districtos eleitoraes

**Decreto nº 8.112, de 21 de maio de 1881**

Divide o Município da Corte e a Província do Rio de Janeiro em doze districtos eleitoraes

**Decreto nº 8.113, de 21 de maio de 1881**

Divide a Província de São Paulo em nove districtos eleitoraes

**Decreto nº 8.114, de 21 de maio de 1881**

Divide a Província do Paraná em dous districtos eleitoraes

**Decreto nº 8.115, de 21 de maio de 1881**

Divide a Província de Santa Catharina em dous districtos eleitoraes

**Decreto nº 8.116, de 21 de maio de 1881**

Divide a Província de São Pedro do Rio Grande do Sul em seis districtos eleitoraes

**Decreto nº 8.117, de 21 de maio de 1881**

Divide a Província de Minas Gerais em vinte districtos eleitoraes

**Decreto nº 8.118, de 21 de maio de 1881**

Divide a Província de Goyas em dous districtos eleitoraes

**Decreto nº 8.119, de 21 de maio de 1881**

Divide a Província de Mato Grosso em dous districtos eleitoraes

**Decreto nº 8.213, de 21 de agosto de 1881**

Regula a execução da Lei nº 3.029, de 9 de janeiro do corrente anno, que reforma a legislação eleitoral

**Decreto nº 8.308, de 17 de novembro de 1881**

Fixa a intelligencia do art. 177 do Regulamento nº 8.213, de 13 de agosto do corrente anno

**Decreto nº 3.122, de 7 de outubro de 1882**

Altera algumas disposições da Lei nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881

**Decreto nº 3.340, de 14 de outubro de 1887**

Altera o processo das eleições dos membros das Assembléias Legislativas Provinciaes e dos Vereadores das Câmaras Municipaes, e dá outras providências

**Decreto nº 9.790, de 17 de outubro de 1887**

Dá instrucções para a execução do Decreto Legislativo nº 3.340, de 14 de outubro de 1887

**Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889**

Proclama provisoriamente e decreta como fórma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quaes se devem reger os Estados Federais

**Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889**

Declara que se consideram eleitores para as câmaras geraes, provinciaes e municipaes todos os cidadãos brasileiros, no gozo de seus direitos civis e polítics, que souberem ler e escrever.

**Decreto nº 7, de 20 de novembro de 1889**

Declara dissolvidas e extinctas todas as assembléias provinciaes creadas pelas Leis de 12 de outubro de 1832 e 12 de agosto de 1834

**Decreto nº 58 A, de 14 de dezembro de 1889**

Providencia sobre a naturalisação dos estrangeiros residentes na República

**Decreto nº 78 B, de 21 de dezembro de 1889**

Designa o dia 15 de setembro de 1890 para a eleição geral da Assembléia Constituinte e convoca a sua reunião para dous mezes depois, na capital da República Federal

**Decreto nº 200 A, de 8 de fevereiro de 1890**

Promulga o regulamento eleitoral

**Decreto nº 277 D, de 22 de março de 1890**

Declara que serão considerados cidadãos brasileiros e incluídos no alistamento eleitoral os estrangeiros que o requererem, tendo os requisitos legaes

**Decreto nº 277 E, de 22 de março de 1890**

Determina o modo de proceder-se à eliminção dos nomes dos estrangeiros alistados eleitores que, dentro do prazo marcado no art. 1º do Decreto nº 58 A, de 14 de dezembro de 1889, houverem declarado não aceitar a nacionalidade brasileira, e dá outras providências concernentes ao processo do alistamento eleitoral

**Decreto nº 511, de 23 de junho de 1890**

Manda observar o regulamento para a eleição do primeiro Congresso Nacional

**Decreto nº 648, de 9 de agosto de 1890**

Providencia para que possam exercer direito de voto os cidadãos qualificados eleitores em virtude da Lei nº 3.029 de 9 de janeiro de 1881 que não tenham sido incluídos no recente alistamento eleitoral

**Decreto nº 663, de 14 de agosto de 1890**

Addita providências relativas ao processo da eleição do primeiro Congresso Nacional

**Decreto nº 802, de 4 de outubro de 1890**

Providencia sobre a convocação das Assembléias Legislativas dos Estados e estabelece o processo para a respectiva eleição

**Decreto nº 1.189, de 20 de dezembro de 1890**

Dá providências relativamente à primeira eleição das Assembléias Legislativas dos Estados

**Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**

**Decreto nº 641, de 3 de novembro de 1891**

Dissolve o Congresso Nacional, convoca a Nação para escolher novos representantes e toma outras providências

**Decreto nº 677, de 21 de novembro de 1891**

Convoca o Congresso Nacional para o dia 3 de maio próximo, designa para a eleição geral o dia 29 de fevereiro antecedente e indica quaes os artigos da Constituição que tem de ser revistos

**Decreto nº 685, de 23 de novembro de 1891**

Convoca o Congresso Nacional para o dia 18 de novembro próximo futuro

**Decreto nº 686, de 23 de novembro de 1891**

Annulla os decretos de 3 do corrente

**Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892**

Estabelece o processo para as eleições federaes

**Decreto nº 760, de 16 de março de 1892**

Approva as instrucções para execução dos arts. 59 a 60 da Lei nº 35 de 26 de janeiro de 1892

**Lei nº 69, de 1º agosto de 1892**

Altera as disposições do art. 3º da Lei nº 35, de 25 de janeiro de 1892

**Lei nº 85, de 20 de setembro de 1892**

Estabelece a organização municipal do Distrito Federal

**Decreto nº 153, de 3 de agosto de 1893**

Divide os Estados da União em districtos eleitoraes, de acordo com o art. 36, da lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892

**Decreto nº 1542, de 1º de setembro de 1893**

Approva as instrucções para as eleições federaes a que se ha de proceder em 30 de outubro próximo

**Decreto nº 184, de 23 de setembro de 1893**

Addita providências relativas às eleições federaes de 30 de outubro do corrente anno, para membros do Congresso Nacional, e de 1º de março vindouro, para Presidente e Vice-Presidente da República

**Decreto nº 1.574, de 20 de outubro de 1893**

Adia as eleições de Deputados e Senadores ao Congresso Nacional

**Decreto nº 1.608, de 15 de dezembro de 1893**

Adia as eleições de Deputados e Senadores ao Congresso Nacional

**Decreto nº 1.668, de 7 de fevereiro de 1894**

Dá instrucções para a eleição do Presidente e Vice-Presidente da República e consolida as disposições vigentes quanto às eleições federaes

**Lei nº 248, de 15 de dezembro de 1894**

Altera as disposições do art. 7º relativas à organização do Conselho Municipal do Districto Federal e regula o processo para as eleições de que trata o art. 83 da Lei nº 85, de 20 de setembro de 1892

**Lei nº 347, de 7 de dezembro de 1895**

Regula o processo de apuração na eleição para os cargos de Presidente e Vice Presidente da República

**Decreto nº 380, de 22 de agosto de 1896**

Fixa o dia em que se deverá proceder à eleição ordinária para os cargos de Deputado e Senador ao Congresso Nacional

**Lei nº 426, de 7 de dezembro de 1896**

Manda observar, nas eleições federaes, o disposto no art. 6º da Lei nº 248, de 15 de dezembro de 1894, sempre que se dê o caso previsto no § 2º do art. 43 da de nº 35, de 26 de janeiro de 1892, e dá outras providências

**Decreto nº 2.693, de 27 de novembro de 1897**

Dá instruções para a eleição do Presidente e Vice Presidente da República

**Decreto nº 543, de 23 de dezembro de 1898**

Regula a administração do Districto Federal

**Decreto nº 620, de 11 de outubro de 1899**

Designa a data da eleição para Deputados e para a renovação do terço do Senado, e dá outras providências

**Decreto nº 3.459, de 28 de outubro de 1899**

Dá instruções para as eleições federaes a que se terá de proceder em 31 de dezembro próximo vindouro

**Decreto nº 4.177, de 28 de setembro de 1901**

Dá instruções para a eleição de Presidente e de Vice Presidente da República

**Decreto nº 4.616, de 28 de outubro de 1902**

Dá instruções para as eleições federaes a que se terá de proceder em 28 de dezembro próximo vindouro

**Decreto nº 908, de 13 de novembro de 1902**

Reduz a tres mezes o prazo estabelecido na Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892, para duração da incompatibilidade dos magistrados estaduaes

**Decreto nº 4.686, de 26 de novembro de 1902**

Designa o dia 18 de fevereiro próximo vindouro para a eleição do Vice Presidente da República, no período presidencial de 1902 a 1906

**Decreto nº 4.695, de 11 de dezembro de 1902**

Dá instruções para a eleição do Vice Presidente da República, no período presidencial de 1902 a 1906 e para eleições federaes que se realizarão no dia 18 de fevereiro próximo vindouro

**Decreto nº 917, de 9 de dezembro de 1902**

Adia para 18 de fevereiro vindouro as eleições federaes a que se tinha de proceder em 23 do corrente mez

**Lei nº 939, de 29 de dezembro de 1902**

Reorganisa o Districto Federal e dá outras providencias

**Decreto nº 5.160, de 8 de março de 1904**

Approva a consolidação das leis federaes sobre a organização municipal do Districto Federal

**Lei nº 1269, de 15 de novembro de 1904**

Reforma a legislação eleitoral, e dá outras providencias

**Decreto nº 5.453, de 6 de fevereiro de 1905**

Dá instruções para as eleições federaes, na conformidade da Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904

**Decreto nº 1.425, de 27 de novembro de 1905**

Divide o território da República em districtos eleitoraes

**Decreto nº 1.619 A, de 31 de dezembro de 1906**

Adia para o último domingo do mez de março de 1907, as eleições que deviam se realizar no último domingo do mez de outubro do corrente anno, para constituição do Conselho Municipal do Districto Federal e dá outras providências relativamente ao processo das mesmas eleições e expedição dos títulos de eleitores

**Decreto nº 6.321, de 10 de janeiro de 1907**

Dá instruções para a expedição e entrega de novos títulos aos eleitores no Districto Federal, na conformidade do Decreto-Legislativo nº 1.619 A, de 31 de dezembro de 1906

**Decreto nº 2.419, de 11 de julho de 1911**

Prescreve os casos de inelegibilidade para o Congresso Nacional e para a Presidência e Vice Presidência da República e altera algumas das disposições da lei eleitoral vigente

**Lei do Rio Grande do Sul, nº 153 de 14 de julho de 1913**

Decreta e promulga a lei eleitoral do Estado

**Lei nº 3.139, de 2 de agosto de 1916**

Prescreve o modo por que deve ser feito o alistamento eleitoral e dá outras providências

**Decreto nº 12.193, de 6 de setembro de 1916**

Dá regulamento para a execução da Lei nº 3.139, de 2 de agosto de 1916, sobre o alistamento eleitoral

**Lei nº 3.208, de 27 de dezembro de 1916**

Regula o processo eleitoral e dá outras providências

**Decreto nº 12.391, de 7 de fevereiro de 1917**

Dá instruções para a execução da lei nº 3.208, de 27 de dezembro de 1916, sobre as eleições federaes

**Decreto nº 3.424, de 19 de dezembro de 1917**

Adia para 1º de março de 1918 as eleições para renovação da Câmara dos Deputados e do terço do Senado e dá outras providências

**Decreto nº 4.215, de 20 de dezembro de 1920**

Modifica a legislação eleitoral vigente

**Decreto nº 4.226, de 30 de dezembro de 1920**

Modifica a legislação sobre o alistamento eleitoral e dá outras providências

**Decreto nº 14.631, de 19 de janeiro de 1921**

Dá novas instruções para as eleições federaes

**Decreto nº 14.658, de 29 de janeiro de 1921**

Dá novo regulamento para o alistamento eleitoral

**Emendas à Constituição Federal, de 3 de setembro de 1926**

**Decreto nº 5.271, de 4 de outubro de 1927**

Dispõe sobre a presidência das mesas eleitoraes, e dá outras providências, concernentes à constituição do Conselho Municipal do Distrito Federal

**Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930**

Institui o Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providências

**Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (Código Eleitoral)**

**Decreto nº 21.207, de 28 de março de 1932**

Dispõe sobre a Presidência do Tribunal Regional no Distrito Federal

**Decreto nº 21.282, de 13 de abril de 1932**

Altera o Código Eleitoral quanto às atribuições administrativas a que se referem os seus arts. 14 e 23, e dá outras providências

**Decreto nº 21.402, de 14 de maio de 1932**

Fixa o dia três de maio de 1933 para a realização das eleições à Assembléia Constituinte e cria uma comissão para elaborar o anteprojeto da constituição

**Decreto nº 21.411, de 17 de maio de 1932**

Derroga o art. 1.325 do Código Civil quanto a alínea II, com relação aos membros dos Tribunais Eleitorais, Superior e Regionais, nomeados pelo Governo entre os cidadãos eleitos pelo Supremo Tribunal Federal, pelos Tribunais Judiciários dos Estados, do Distrito Federal e do Território do Acre, mas tão somente nas causas em que não tenham de intervir como juízes eleitorais

**Decreto nº 21.412, de 17 de maio de 1932**

Regula a incompatibilidade de que trata o art. 10, do Decreto nº 21.076, de 1931

**Decreto nº 21.660, de 20 de julho de 1932**

Cria, no Distrito Federal, três cartórios privativos de alistamentos eleitoral, abre no Ministério da Justiça e Negócios Interiores o respectivo crédito, e dá outras providências

**Decreto nº 21.669, de 25 de julho de 1932**

Dispõe sobre a abertura dos trabalhos de alistamento eleitoral, em cada uma das Regiões Eleitoraes, em que está dividido o País

**Decreto nº 22.168, de 5 de dezembro de 1932**

Estabelece providências de emergência para facilitar o alistamento dos eleitores para a Assembléia Nacional Constituinte

**Decreto nº 22.249, de 23 de dezembro de 1932**

Prorroga até o dia 20 de janeiro de 1933 o prazo legal para o fornecimento das listas dos cidadãos qualificáveis "ex-officio" nos termos do Decreto nº 22.168, de 5 do corrente

**Decreto nº 22.364, de 17 de janeiro de 1933**

Determina os casos de inelegibilidade para a Assembléia Nacional Constituinte

**Decreto nº 22.397, de 26 de janeiro de 1933**

Cria postos eleitorais, no Distrito Federal, e dá outras providências

**Decreto nº 22.560, de 20 de março de 1933**

Prorroga o prazo de inscrição, e dá outras providências

**Decreto nº 22.573, de 24 de março de 1933**

Revalida as listas remetidas aos juizes eleitorais, pelos diretores dos sindicatos, para a qualificação "ex-officio", e dá outras providências

**Decreto nº 22.592, de 29 de março de 1933**

Concede novo prazo, improrrogável, para que sejam supridas as omissões verificadas nas listas dos cidadãos alistáveis "ex-officio", e dá outras providências

**Decreto nº 22.607, de 3 de abril de 1933**

Dispõe sobre os prazos a que se referem os artigos 62 e 119 do Código Eleitoral

**Decreto nº 22.621, de 5 de abril de 1933**

Dispõe sobre a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, aprova o seu Regimento Interno; prefixa o número de Deputados à mesma, e dá outras providências

**Decreto nº 22.627, de 7 de abril de 1933**

Aprova as instruções para a realização da eleição para a Assembléia Nacional Constituinte

**Decreto nº 22.653, de 20 de abril de 1933**

Fixa o número e estabelece o modo de escolha dos representantes das Associações profissionais que participarão da Assembléia Constituinte

**Decreto nº 22.671, de 26 de abril de 1933**

Considera feriado nacional o dia três de maio próximo, prefixado para as eleições à Constituinte

**Decreto nº 22.672, de 26 de abril de 1933**

Altera, unicamente para a próxima eleição à Constituinte, o disposto no art. 59 do Código Eleitoral

**Decreto nº 22.696, de 11 de maio de 1933**

Aprova as instruções para a execução do Decreto nº 22.653, de 20 de abril de 1933, que fixa o número e estabelece o modo de escolha dos representantes de associações profissionais que participarão da Assembléia Constituinte

**Decreto nº 22.838, de 19 de junho de 1933**

Regula a competência e as atribuições do Ministério Público Eleitoral

**Decreto nº 22.940, de 14 de julho de 1933**

Esclarece e completa as instruções aprovadas pelo Decreto nº 22.696, de 11 de maio de 1933

**Decreto nº 23.017, de 31 de julho de 1933**

Altera a composição do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, e dá outras providências

**Decreto nº 23.102, de 19 de agosto de 1933**

Convoca a Assembléia Nacional Constituinte

**Decreto nº 24.129, de 16 de abril de 1934**

Dispõe sobre o alistamento e a organização dos arquivos eleitorais e dá outras providências

**Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**

**Resolução do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, de 11 de setembro de 1934**

Para a realização das eleições dos representantes profissionais na primeira legislatura nacional

**Resolução, do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, de 11 de setembro de 1934**

Fixa o número de representantes das associações profissionais, na Câmara dos Deputados, na primeira legislatura nacional

**Lei nº 48, de 4 de maio de 1935**

Modifica o Código Eleitoral

**Lei nº 230, de 31 de julho de 1936**

Providencia sobre a organização dos arquivos eleitorais e registro de óbito de eleitores

**Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**

**Decreto-Lei nº 37, de 2 de dezembro de 1937**

Dispõe sobre partidos políticos

**Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945**

Altera a Constituição de 1937 e autoriza a convocação de eleições

**Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945**

Regula, em todo o País, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945

**Decreto-Lei nº 7.700, de 3 de julho de 1945**

Dispõe sobre o afastamento dos membros dos Tribunais Regionais e Juízes Eleitorais

**Decreto-Lei nº 7.750, de 17 de julho de 1945**

Torna possível ao eleitor, nas capitais dos Estados e no Distrito Federal, até o ato de inscrição, escolher o domicílio eleitoral

**Decreto-Lei nº 7.926, de 3 de setembro de 1945**

Dispõe sobre o alistamento eleitoral

**Decreto-Lei nº 7.944, de 10 de setembro de 1945**

Dispõe sobre a revalidação de título eleitoral expedido na vigência do Decreto nº 21.076, de 24-2-1932, e da Lei nº 48, de 4-5-1935 (Código Eleitoral)

**Decreto-Lei nº 8.155, de 1º de novembro de 1945**

Revoga o Decreto nº 8.063, de 10 de outubro de 1945

**Decreto-Lei nº 8.162, de 7 de novembro de 1945**

Interpreta disposições do Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945

**Decreto-Lei nº 8.166, de 9 de novembro de 1945**

Concede o direito de voto a brasileiros incorporados às Forças Armadas, durante a guerra, e dá outras providências

**Lei Constitucional nº 13, de 12 de novembro de 1945**

Dispõe sobre os poderes constituintes do Parlamento que será eleito a 2 de dezembro de 1945

**Decreto-Lei nº 8.216, de 23 de novembro de 1945**

Concede o direito de voto, onde se encontrarem, aos leitores que menciona

**Lei Constitucional nº 15, de 26 de novembro de 1945**

Dispõe sobre os poderes da Assembléia Constituinte e do Presidente da República

**Decreto-Lei nº 8.229, de 27 de novembro de 1945**

Fixa o subsídio dos Deputados e Senadores, e dá outras providências

**Decreto-Lei nº 8.492, de 28 de dezembro de 1945**

Dispõe sobre as eleições de Governador e Assembléia Legislativa dos Estados

**Lei Constitucional nº 19, de 31 de dezembro de 1945**

Dispõe sobre a proclamação e a posse do candidato eleito a Presidente da República

**Decreto-Lei nº 8.566, de 7 de janeiro de 1946**

Reabre o alistamento eleitoral, e dá outras providências

**Decreto-Lei nº 9.006, de 20 de fevereiro de 1946**

Aumenta o subsídio e ajuda de custo dos Deputados e Senadores

**Lei Constitucional nº 21, de 23 de janeiro de 1946**

Dispõe sobre a proclamação do Presidente da República eleito em 2 de dezembro de 1945

**Decreto-Lei nº 8.808, de 24 de janeiro de 1946**

Dispõe sobre a presidência do Tribunal Superior Eleitoral

**Decreto-Lei nº 8.835, de 24 de janeiro de 1946**

Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945 e dá outras providências

**Decreto-Lei nº 8.954, de 28 de janeiro de 1946**

Dispõe sobre a proclamação dos deputados e senadores eleitos a 2 de dezembro de 1945

**Decreto-Lei nº 9.258, de 14 de maio de 1945**

Dispõe sobre o alistamento, os partidos políticos, e dá outras providências

**Decreto-Lei nº 9.316, de 3 de julho de 1946**

Dispõe sobre a eleição para o preenchimento de vaga de Senador pelo Estado de São Paulo

**Decreto-Lei nº 9.422, de 3 de julho de 1946**

Dispõe sobre o registro de partidos políticos

**Decreto-Lei nº 9.504, de 23 de julho de 1946**

Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 9.258, de 14 de maio de 1946

**Decreto-Lei nº 9.622, de 22 de agosto de 1946**

Prorroga prazo para registro de partidos políticos

**Constituição de 18 de setembro de 1946**

**Lei nº 5, de 14 de dezembro de 1946**

Regula as eleições de 19 de janeiro de 1947

**Decreto nº 22.938, de 15 de abril de 1947**

Suspende o funcionamento, em todo o Território Nacional, da associação civil "União da Juventude Comunista"

**Lei nº 85, de 6 de setembro de 1947**

Lei Eleitoral de emergência

**Lei nº 211, de 7 de janeiro de 1948**

Regula os casos de extinção de mandatos dos membros dos Corpos Legislativos da União, dos Estados e do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios

**Lei nº 648, de 10 de março de 1949**

Dispõe sobre o preenchimento de vagas nos corpos legislativos, verificadas em virtude de cassação de partido político

**Lei nº 1.057 A, de 28 de janeiro de 1950**

Dispõe sobre a reforma dos militares que pertencerem, forem filiados ou propaguem as doutrinas de associações ou partidos políticos que tenham sido impedidos de funcionar legalmente

**Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950**

Institui o Código Eleitoral

**Lei nº 1.207, de 25 de outubro de 1950**

Dispõe sobre o direito de reunião

**Lei nº 1.395, de 13 de julho de 1951**

Dispõe sobre a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República pelo Congresso Nacional

**Lei nº 1.430, de 12 de setembro de 1951**

Modifica o § 2º do art. 66 da Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950 (Código Eleitoral)

**Lei nº 1.447, de 5 de outubro de 1951**

Aplica a outras eleições, que se sucedam, enquanto não se der a substituição dos títulos eleitorais em vigor, o disposto no parágrafo 3º do art. 197 da Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950

**Lei nº 2.140, de 17 de dezembro de 1953**

Fixa o número de Deputados para a próxima legislatura

**Lei nº 2.194, de 19 de março de 1954**

Provê sobre a expedição e utilização dos títulos eleitorais

**Lei nº 2.550, de 25 de julho de 1955**

Altera dispositivos do Código Eleitoral e dá outras providências

**Lei nº 2.582, de 30 de agosto de 1955**

Institui a Cédula Única de votação

**Lei nº 2.982, de 30 de novembro de 1956**

Modifica dispositivos da Lei nº 2.550, de 25 de julho de 1955, que altera o Código Eleitoral e dá outras providências.

**Lei nº 3.193, de 4 de julho de 1957**

Dispõe sobre a aplicação do art. 32, § 5, letra "b", da Constituição Federal, que isenta de imposto templos de qualquer culto, bens e serviços de partidos políticos, instituições de educação e assistência social.

**Lei nº 3.338, de 14 de dezembro de 1957**

Altera disposições das Leis nºs 2.550, de 25 de julho de 1955 e 2.982, de 30 de novembro de 1956, e dá outras providências.

**Lei nº 3.416, de 30 de junho de 1958**

Altera, para as eleições de 3 de outubro de 1958, prazos previstos na legislação eleitoral e dá outras providências.

**Lei nº 3.429, de 15 de julho de 1958**

Modifica o art. 11, da Lei nº 3.338, de 14 de dezembro de 1957

**Emenda Constitucional nº 4 (Ato Adicional), de 2 de setembro de 1961**

Institui o Sistema Parlamentar de Governo.

**Lei nº 4.109, de 27 de junho de 1962**

Institui a célula oficial de votação nas eleições pelo sistema proporcional e dá outras providências.

**Lei nº 4.115, de 22 de agosto de 1962**

Introduz alterações na Lei nº 4.109/62 e dá outras providências

**Lei Complementar nº 2, de 16 de setembro de 1962, ao Ato Adicional**

Dispõe sobre a Vacância Ministerial e dá outras providências (cita a previsão de referendun em 1963).

**Emenda Constitucional nº 6, de 23 de janeiro de 1963**

Revoga a Emenda nº 4, que havia instituído o Sistema Parlamentar de Governo.

**Lei nº 4.321, de 7 de abril de 1964**

Dispõe sobre a eleição, pelo Congresso Nacional, do Presidente e Vice-Presidente da República.

**Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964.**

**Emenda Cosntitucional nº 9, de 22 de julho de 1964.**

**Decreto nº 55.062, de 28 de julho de 1964**

Dispõe sobre a não sujeição de militares da reserva e reformados às diposições dos Regulamentos Disciplinares.

**Lei nº 4.410, de 24 de setembro de 1964**

Institui prioridade para os feitos eleitorais e dá outras providências.

**Emenda Constitucional nº 12, de 8 de abril de 1965.**

**Emenda Constitucional nº 13, de 8 de abril de 1965.**

**Emenda Constitucional nº 14, de 3 de junho de 1965.**

**Emenda Constitucional nº 15, de 5 de julho de 1965.**

**Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**

Institui o Código Eleitoral

**Lei nº 4.738, de 15 de julho de 1965**

Estabelece novos casos de inelegibilidades, com fundamento no art. 2º da Emenda Constitucional nº 14.

**Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965**

Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

**Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965.**

**Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965**

Dispõe sobre a organização dos partidos políticos.

**Emenda Constitucional nº 17, de 26 de novembro de 1965.**

**Ato Complementar nº 6, de 3 de janeiro de 1966**

Prorroga o prazo para criação e registro de organização com atribuições de partido político

**Ato Complementar nº 7, de 31 de janeiro de 1966**

Altera os Atos Complementares e fixa normas para as eleições diretas e indiretas de 1966.

**Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966**

**Lei nº 4.961, de 4 de maio de 1966**

Altera a redação da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral)

**Ato Complementar nº 9, de 11 de maio de 1966**

Regulamenta a inscrição dos candidatos a Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado.

**Ato Complementar nº 13, de 28 de junho de 1966**

Acrescenta parágrafo ao Ato Complementar nº 9 de 1966

**Ato Complementar nº 16, de 18 de julho de 1966**

Estabelece normas a serem adotadas nas eleições indiretas

**Ato Complementar nº 17, de 29 de julho de 1966**

Reduz o prazo para inscrição de candidatos nas organizações partidárias

**Ato Complementar nº 20, de 9 de agosto de 1966**

Institui a cédula individual para as próximas eleições nos Municípios com menos de 100.000 habitantes

**Ato Complementar nº 26, de 29 de novembro de 1966**

Dispõe sobre o registro de candidatos em sublegenda

**Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966**

Convocação do Congresso Nacional para discussão, votação e promulgação do Projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República.

**Ato Complementar nº 29, de 26 de dezembro de 1966**

Dispõe sobre a legislação relativa aos partidos políticos

**Ato Complementar nº 32, de 5 de janeiro de 1967**

Altera o Ato Complementar nº 29 de 1966 no relativo à estrutura e competência dos gabinetes executivos regionais dos partidos políticos.

**Constituição do Brasil de 24 de janeiro de 1967.**

**Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967**

Regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação.

**Ato Complementar nº 37, de 14 de março de 1967**

Prorroga mandatos eletivos, estabelecendo calendário para novas eleições e considera Senadores e Deputados membros natos das respectivas comissões diretoras regionais.

**Lei nº 5.306, de 5 de julho de 1967**

Fixa datas para a realização das convenções para a eleição do Diretório Nacional e dos Diretórios Regionais e municipais dos partidos políticos e dá outras providências.

**Lei Complementar nº 2, de 29 de novembro de 1967**

Dispõe sobre a execução do disposto no art. 15, § 2º da Constituição Federal, relativamente à remuneração dos Vereadores.

**Lei nº 5.370, de 5 de dezembro de 1967**

Fixa data para a realização das convenções para eleição do Diretório Nacional e dos Diretórios Regionais e Municipais e dá outras providência.

**Lei nº 5.453, de 14 de junho de 1968**

Institui o sistema de sublegendas e dá outras providências.

**Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.**

**Decreto-lei nº 441, de 29 de janeiro de 1969**

Altera e revoga dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, modificada pela Lei nº 4.961.

**Ato Institucional nº 7, de 26 de fevereiro de 1969.**

**Ato Complementar nº 54, de 20 de maio de 1969**

Baixa normas para as convenções municipais, regionais e nacional para a eleição, respectivamente, dos Diretórios Municipais, Regionais e Nacional dos Partidos Políticos.

**Ato Complementar nº 56, de 18 de junho de 1969**

Dispõe sobre a fixação do número de membros de diretórios municipais dos partidos políticos

**Ato Institucional nº 11, de 14 de agosto de 1969**

**Ato Complementar nº 62, de 22 de agosto de 1969**

Prorroga o prazo para registro de coadidos a Diretório Regional de partido político

**Ato Complementar nº 65, de 9 de setembro de 1969**

Determina adata de escolha das Comissões Executivas dos Diretórios Regionais dos partidos políticos.

**Ato Institucional nº 15, de 9 de setembro de 1969**

**Decreto-Lei nº 851, de 10 de setembro de 1969**

Dispõe sobre a propaganda eleitoral

**Ato Complementar nº 66, de 19 de setembro de 1969**

Transfere data da convenção nacional dos partidos políticos

**Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969**

**Ato Complementar nº 73, de 15 de outubro de 1969**

Convoca o Congresso Nacional para a eleição do Presidente e Vice-Presidente da República

**Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**

**Decreto-Lei nº 1.063, de 21 de outubro de 1969**

Estabelece, de acordo com a Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-69, casos de inelegibilidade e dá outras providências.

**Decreto-Lei nº 1.064, de 24 de outubro de 1969**

Altera a redação do art. 302 do Código Eleitoral e dá outras providência.

**Ato Complementar nº 77, de 27 de outubro de 1969**

Determina a data de realização das convenções nacionais dos partidos políticos e do término do prazo para registro de candidatos ao diretório nacional.

**Decreto-Lei nº 1.069, de 4 de novembro de 1969**

Revoga o art. 18 do Decreto-Lei nº 1.063, de 21 de outubro de 1969 e dá outras providências.

**Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970**

Estabelece, de acordo com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 -10-69, art. 151 e seu parágrafo único, casos de inelegibilidades e dá outras providências.

**Lei nº 5.581, de 26 de maio de 1970**

Estabelece normas sobre a realização de eleições em 1970 e dá outras providências.

**Lei nº 5.607, de 9 de setembro de 1970**

Altera a Lei nº 5.581, de 26 de maio de 1970.

**Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971**

Lei Orgânica dos Partidos políticos.

**Lei nº 5.697, de 27 de agosto de 1971**

Dá nova redação aos artigos, que menciona, da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 - Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

**Lei nº 5.774, de 23 de dezembro de 1971**

Dispõe sobre o estatuto dos Militares e dá outras providências

**Emenda Constitucional nº 2, de 9 de maio de 1972**

Regula a Eleição dos Governadores e Vice-Governadores dos Estados em 1974.

**Lei nº 5.779, de 31 de maio de 1972**

Estabelece prazos para escolha de candidatos às eleições de Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores, Deputados Estaduais, Deputados Federais e Senadores.

**Lei nº 5.780, de 5 de julho de 1972**

Dispõe sobre a dispensa da multa prevista pelo art. 8º do Código Eleitoral (Lei nº 4.737 de 1965).

**Lei nº 5.781, de 5 de junho de 1972**

Altera dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos políticos)

**Lei nº 5.782, de 6 de junho de 1972**

Fixa prazo para filiação partidária e dá outras providências.

**Lei nº 5.784, de 14 de junho de 1972**

Reduz o prazo para o registro de chapas de candidatos a membros de Diretórios Municipais no ano de 1972, fixa normas para escolha de candidatos nas eleições de 15 de novembro do mesmo ano e dá outras providências.

**Lei nº 5.817, de 6 de novembro de 1972**

Regula a indicação de candidatos a cargos eletivos onde as convenções partidárias não as fizeram e dá outras providência.

**Lei Complementar nº 15, de 13 de agosto de 1973**

Regula a composição e o funcionamento do colégio que elegerá o Presidente da República e dá outras providência.

**Lei nº 6.007, de 19 de dezembro de 1973**

Estabelece normas para a fixação do número de Deputados à Câmara dos Deputados e às Assembléias Legislativas.

**Lei nº 6.018, de 2 de janeiro de 1974**

Dispõe sobre a isenção de multa prevista pelo art. 8º da lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que "Institui o Código Eleitoral" e acrescenta parágrafo ao seu art. 47, e dá outras providências.

**Lei Complementar nº 18, de 10 de maio de 1974**

Estabelece prazo de desincompatibilização para as eleições fixadas na Emenda Constitucional nº 2 e altera dispositivo da Lei Complementar nº 5.

**Lei nº 6.043, de 13 de maio de 1974**

Altera dispositivos da lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos).

**Lei nº 6.055, de 17 de junho de 1974**

Estabelece normas sobre a realização de eleições em 1974 e dá outras providências.

**Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974**

Dispõe sobre o fronecimento gratuito de transporte, em dias de eleição, de eleitores residentes nas zonas rurais e dá outras providências.

**Lei Complementar nº 25, de 2 de julho de 1975**

Estabelece critérios e limites para a fixação de remuneração dos Vereadores.

**Lei nº 6.234, de 5 de setembro de 1975**

Dá nova redação ao item III e aos § 3º do artigo 55 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos).

**Lei nº 6.236, de 18 de setembro de 1975**

Determina providências para cumprimento da obrigatoriedade do alistamento eleitoral.

**Lei nº 6.324, de 14 de abril de 1976**

Acrescenta parágrafo único ao art. 92 da lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral.

**Lei nº 6.336, de 1º de junho de 1976**

Acrescenta parágrafo ao art. 135 do Código Eleitoral, dispondo sobre Seções eleitorais em propriedades rurais.

**Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976**

Dá nova redação ao art. 250 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, alterado pelo artigo 50 da lei nº 4.961, de 4 de maio de 1966 e ao artigo 118 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971.

**Lei nº 6.341, de 5 de julho de 1976**

Dispõe sobre a organização e o funcionamento de Movimentos Trabalhista e Estudantil nos partidos políticos e dá outras providências.

**Lei nº 6.349, de 7 de julho de 1976**

Dispõe sobre a incidência de candidatos a cargos eletivos nos municípios onde os Partidos Políticos não constituíram Diretórios Municipais e dá outras providências.

**Lei nº 6.358, de 10 de setembro de 1976**

Regula a indicação de candidatos a Prefeito, Vice-Prefeito, e Vereadores onde não se tenham realizado as convenções partidárias.

**Lei nº 6.359, de 22 de setembro de 1976**

Fixa prazo para domicílio eleitoral e filiação partidária para as eleições municipais de 1976.

**Lei nº 6.365, de 14 de outubro de 1976**

Dá nova redação aos artigos 99 de 106 da lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), alterada pela Lei nº 6.043, de 13 de maio de 1974, e dá outras providências.

**Lei nº 6.384, de 7 de dezembro de 1976**

Regula a eleição para Prefeito, Vice-Prefeito, e Vereadores, nos municípios que deixaram de fazê-la no dia 15 de novembro de 1976.

**Decreto-Lei nº 1.538, de 14 de abril de 1977**

Altera a redação do art. 250 da lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, modificada pela Lei nº 6.399, de 1º de julho de 1976, e dá outras providências.

**Decreto-Lei nº 1.539, de 14 de abril de 1977**

Altera a lei Complementar nº 15, de 13 de agosto de 1973, que regula a composição e funcionamento do Colégio que elegerá o Presidente da República.

**Decreto-Lei nº 1.540, de 14 de abril de 1977**

Regula a composição e o funcionamento do Colégio Eleitoral que elegerá o Governador do Estado e dá outras providências.

**Decreto-Lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977**

Institui sublegendas para as eleições de senador e prefeito e dá outras providências.

**Decreto-Lei nº 1542, de 14 de abril de 1977**

Altera a lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970, modificada pela Lei Complementar nº 18, de 10 de maio de 1974.

**Decreto-Lei nº 1.543, de 14 de abril de 1977**

Regula a eleição de Senador, prevista no §2º do art. 41, in fine, da Constituição Federal.

**Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977.**

**Lei nº 6.414, de 16 de maio de 1977**

Amplia o número de membros dos diretórios municipais dos partidos políticos.

**Lei nº 6.415, de 24 de maio de 1977**

Amplia os atuais mandatos partidários.

**Ato Complementar nº 104, de 26 de julho de 1977**

Suspende, provisoriamente, a garantia prevista no inciso III e no parágrafo único de art. 118 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, na redação dada pela Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976.

**Lei nº 6.444, de 3 de outubro de 1977**

Altera a redação do artigo 10 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos).

**Lei nº 6.448, de 11 de outubro de 1977**

Dispõe sobre a organização política e administrativa dos Municípios dos Territórios Federais, e dá outras providências.

**Lei Complementar nº 33, de 16 de maio de 1978**

Dispõe sobre a renovação de eleições para Prefeito, Vice- Prefeito e Vereadores, nos municípios criados nos termos do art. 2º da Lei Complementar nº 32, de 26 de dezembro de 1977, e dá outras providências.

**Resolução do TSE, de nº 10.416, de 18 de maio de 1978**

Estabelece o número de Deputados à Câmara dos Deputados e às Assembleias Legislativas, observado o disposto nos artigos 39 e 13, § 6º da Constituição Federal.

**Resolução do TSE, de nº 10.421, de 23 de maio de 1978**

Fixa o número de delegados das Assembleias Legislativas que integrarão o Colégio Eleitoral nas eleições de 15 de outubro de 1978.

**Lei nº 6.534, de 26 de maio de 1978**

Dispõe sobre a escolha e o registro, pelos Partidos políticos, de candidatos às eleições de 1978, para Governadores e Vice- governadores, Senadores e Deputados Federais e Estaduais, e dá outras providências.

**Decreto nº 82.029, de 24 de julho de 1978**

Aplica aos militares candidatos a cargos eletivos o disposto no Decreto nº 54.062, de 28 de julho de 1964.

**Lei nº 6.553, de 19 de agosto de 1978**

Altera e acrescenta parágrafo ao art. 101 altera e acrescenta parágrafo ao art. 101 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (dispõe sobre o preenchimento de vaga e a substituição de candidato às eleições proporcionais ou majoritárias)

**Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978**

Altera dispositivos da Constituição Federal

**Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979**

Modifica dispositivos da lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do art. 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-Lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977; e dá outras providências.

**Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978**

Altera dispositivos da Constituição Federal.

**Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**

Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências.

**Lei nº 6.817, de 5 de setembro de 1980**

Dispõe sobre a organização dos Diretórios Municipais dos partidos políticos em formação e dá outras providências.

**Emenda Constitucional nº 14, de 9 de setembro de 1980**

Altera o Título das Disposições Gerais e Transitórias, estendendo os mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Suplentes até 1983, imprimindo nova redação ao art. 209.

**Emenda Constitucional nº 15, de 19 de novembro de 1980**

Restabelece o sistema de voto direto nas eleições para Governador de Estado e para Senador da República.

**Decreto-Lei nº 1.866, de 9 de março de 1981**

Dispõe sobre nomeação de Prefeito em Município declarado de interesse da Segurança Nacional.

**Emenda Constitucional nº 19, de 6 de agosto de 1981**

Alterado o art. 151 da Constituição Federal.

**Lei nº 6.937, de 31 de agosto de 1981**

Dispõe sobre a isenção da multa prevista no art. 80 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral - estabelece critérios para distribuição dos recursos do fundo partidário, referente aos exercícios de 1979 e 1980, e dá outras providências.

**Lei nº 6.948, de 28 de setembro de 1981**

Dispõe sobre a realização de convenções para renovação de diretórios que se refere o art. 6º da Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, e dá outras providências.

**Lei nº 6.957, de 23 de novembro de 1981**

Dispõe sobre Convenções Municipais para a escolha de Diretórios Municipais e dá outras providências.

**Lei nº 6.961, de 1º de dezembro de 1981**

Altera a redação do caput do art. 17, da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, que dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte, em dias de eleição, a eleitores residentes em zonas rurais e dá outras providências.

**Lei nº 6.978, de 19 de janeiro de 1982**

Estabelece normas para a realização de eleições em 1982, e dá outras providências.

**Lei Complementar nº 42, de 1º de fevereiro de 1982**

Altera a Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970, que estabelece, de acordo com o art. 151 e seu parágrafo único da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, casos de inelegibilidade, e dá outras providências.

**Lei Complementar nº 43, de 31 de março de 1982**

Altera a Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970, que estabelece casos de inelegibilidades.

**Decreto-Lei nº 1.937, de 27 de abril de 1982**

Acrescenta parágrafos ao art. 1º do Decreto-Lei nº 1.866, de 9 de março de 1981, que dispõe sobre a nomeação de Prefeito em Município declarado de interesse da Segurança Nacional.

**Lei nº 6.989, de 5 de maio de 1982**

Dispõe sobre filiação partidária em caso de incorporação de partidos políticos, e dá outras providências.

**Lei nº 6.990, de 18 de maio de 1982**

Altera a redação do art. 92 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral.

**Lei nº 6.996, de 7 de junho de 1982**

Dispõe sobre a utilização do processo eletrônico de dados nos serviços eleitorais, e dá outras providências.

**Lei nº 6.999, de 7 de junho de 1982**

Dispõe sobre a requisição de servidores públicos pela Justiça Eleitoral, e dá outras providências.

**Lei nº 7.008, de 29 de junho de 1982**

Altera a redação do caput do art. 4º da Lei nº 6.978, de 19 de janeiro de 1982, que dispõe sobre as eleições de 1982.

**Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982**

**Resolução do TSE nº 11.355, de 1º de julho de 1982**

Instruções fixando o número de Deputados à Câmara dos Deputados e às Assembléias Legislativas.

**Lei nº 7.015, de 16 de julho de 1982**

Altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965 e 6.978, de 19 de janeiro de 1982, e dá outras providências.

**Lei nº 7.021, de 6 de setembro de 1982**

Estabelece o modelo de cédula oficial única a ser usada nas eleições de 15 de novembro de 1982, e dá outras providências.

**Lei nº 7.090, de 14 de abril de 1983**

Altera dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 - Lei Orgânica dos Partidos Políticos, e dá outras providências.

**Lei nº 7.136, de 27 de outubro de 1983**

Dispõe sobre a eleição para Prefeito e Vice-Prefeito em Municípios que forem descaracterizados como de interesse da Segurança Nacional.

**Lei nº 7.179, de 19 de dezembro de 1983**

Acrescenta parágrafo ao art. 175 e da lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, alterada pela Lei nº 4.961, de 4 de maio de 1966.

**Lei nº 7.191, de 4 de junho de 1984**

Altera os arts. 16 e 25 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, alterada pela Lei nº 4.961, de 4 de maio de 1966.

**Lei Complementar nº 47, de 22 de outubro de 1984**

Adapta a Lei Complementar nº 15, de 13 de agosto de 1973, que regula a composição e o funcionamento do Colégio que elegerá o Presidente da República, e dá outras providências, às disposições da Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982.

**Lei nº 7.206, de 5 de julho de 1984**

Fixa a data da eleição de Vereadores dos Municípios criados pela Lei nº 7.009, de 1º de junho de 1982, e dá outras providências.

**Lei nº 7.222, de 2 de outubro de 1984**

Acrescenta parágrafo ao art. 31 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 - Lei Orgânica dos Partidos Políticos, definindo o voto cumulativo.

**Ato da Mesa do Senado Federal, nº 2, de 22 de outubro de 1984**

Organização do Colégio Eleitoral

**Resolução do Senado Federal nº 132, de 7 de dezembro de 1984**

Suspende a execução da locução "ou mandado de segurança" constante da letra e do inciso I do artigo 22, do Código Eleitoral, instituído pela Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

**Decreto-Lei nº 2.183, de 19 de dezembro de 1984**

Descaracteriza como de interesse da Segurança Nacional os Municípios que especifica.

**Lei nº 7.307, de 9 de abril de 1985**

Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório.

**Lei nº 7.332, de 1º de julho de 1985**

Estabelece normas para a realização de eleições em 1985, dispõe sobre o alistamento eleitoral e o voto do analfabeto, e dá outras providências.

**Lei nº 7.373, de 25 de setembro de 1985**

**Dispõe sobre a isenção de multa prevista no art. 87 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral)**

**Lei nº 7.379, de 7 de outubro de 1985**

Altera dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, modificada pelas Leis nºs 5.697, de 27 de agosto de 1971, 5.781, de 5 de julho de 1972, 6.444, de 3 de outubro de 1977, e 6.767, de 20 de dezembro de 1979, e dá outras providências.

**Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985**

Convoca Assembléia Nacional Constituinte e dá outras providências.

**Lei nº 7.434, de 19 de dezembro de 1985**

Altera a redação da alínea b do inciso IX do art. 146 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, eliminando da legislação eleitoral o voto vinculado.

**Lei nº 7.444, de 20 de dezembro de 1985**

Dispõe sobre a implantação do processamento eletrônico de dados no alistamento eleitoral e revisão do eleitorado e dá outras providências.

**Lei nº 7.454, de 30 de dezembro de 1985**

Altera dispositivo da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, e dá outras providências.

**Lei nº 7.476, de 15 de maio de 1986**

Dá nova redação ao art. 242 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que "institui o Código Eleitoral".

**Lei nº 7.493, de 17 de junho de 1986**

Estabelece normas para a realização de eleições em 1986, e dá outras providências.

**Lei nº 7.508, de 4 de julho de 1986**

Institui normas para a propaganda eleitoral, e dá outras providências.

**Lei nº 7.514, de 9 de julho de 1986**

Assegura aos partidos políticos e candidatos o direito de usar os números a eles atribuídos na eleição anterior e dá outras providências.

**Lei nº 7.551, de 12 de dezembro de 1986**

Revoga o Decreto-Lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977 (Lei das Sublegendas).

**Lei nº 7.607, de 28 de maio de 1987**

Faculta às Comissões Executivas Nacionais dos Partidos Políticos decidir sobre a realização de convenções e dá outras providências.

**Lei nº 7.657, de 21 de março de 1988**

Altera dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971.

**Lei nº 7.663, de 27 de maio de 1988**

Altera os arts. 7º e 71 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, e dá outras providências.

**Lei nº 7.664, de 29 de junho de 1988**

Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 15 de novembro de 1988, e dá outras providências.

**Lei nº 7.673, de 29 de setembro de 1988**

Modifica a redação do inciso I da Lei nº 7.664, de 29 de junho de 1988, estabelecendo novo horário para a propaganda eleitoral para as eleições municipais de 15 de novembro de 1988.

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

**Lei nº 7.710, de 22 de dezembro de 1988**

Dispõe sobre a eleição para Prefeito, Vice-Prefeitos e Vereadores dos Municípios novos criados até 15 de julho de 1988 e determina outras providências.

**Lei nº 7.773, de 8 de junho de 1989**

Dispõe sobre a eleição para Presidente e Vice-Presidente da República.

**Lei nº 7.914, de 7 de dezembro de 1989**

Revoga dispositivos do Código Eleitoral e dá outras providências.

**Resolução do TSE nº 16.336, de 22 de março de 1990**

Fixa o número de membros à Câmara de Deputados, às Assembléias e Câmaras Legislativas para eleições de 3 de outubro de 1990.

**Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**

Estabelece, de acordo com o art. 14, parágrafo 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências.

**Lei nº 8.037, de 25 de maio de 1990**

Altera os arts. 176 e 177 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral, com as alterações promovidas pelas Leis nºs 6.989, de 5 de maio de 1982 e 7.332, de 1º de julho de 1985, e dá outras providências.

**Lei nº 8.054, de 21 de junho de 1990**

Prorroga o prazo de vencimento do registro de partidos com representação parlamentar, federal ou estadual.

**Lei nº 8.214, de 24 de julho de 1991**

Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1992, e dá outras providências.

**Lei nº 8.247, de 23 de outubro de 1991**

Altera dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 - Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

**Lei nº 8.624, de 4 de fevereiro de 1993**

Dispõe sobre o plebiscito que definirá a forma e o sistema de governo e regulamenta o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pela Emenda Constitucional nº 2.

**Emenda Constitucional nº 4, de 14 de setembro de 1993**

Dá nova redação ao art. 16 da Constituição Federal.

**Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993**

Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994.

**Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999**

Altera dispositivos da lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral

**Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1996**

Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996.

**Lei nº 9.301, de 29 de agosto de 1996**

Revoga o art. 75 da Lei 9.100, de 29 de setembro de 1995, que estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996.

**Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**

Estabelece normas para as eleições

**Lei nº 9693, de 27 de julho de 1998**

Modifica a Lei 9096/95 para tratar da púnica ao partido político mediante suspensão de cotas do Fundo Partidário.

**Lei nº 9840, de 28 de setembro de 1999**

Altera dispositivo da lei 9504/97 e da lei 4737/65 – Código Eleitoral.

**Lei nº 10226, de 15 de maio de 2001**

Acrescenta parágrafos ao art. 135 da lei 4737/65, que institui o Código Eleitoral determinando a expedição de instruções sobre a escolha dos locais de votação de mais fácil acesso para o eleitor deficiente físico.

**Lei nº 10408, de 10 de janeiro de 2002**

Altera a lei 9504/97 que estabelece normas para as eleições, para ampliar a segurança e a fiscalização do voto eletrônico.

**Decreto nº 4199, de 16 de abril de 2002**

Dispõe sobre a prestação de informações institucionais relativas à Administração Pública Federal a partidos políticos, coligações e candidatos à Presidência da República até a data da divulgação oficial do resultado final das eleições.

**Lei nº 10732, de 5 de setembro de 2003**

Altera a redação do art 359 da Lei nº 4737/65 – Código Eleitoral (institui a obrigatoriedade do depoimento pessoal no processo penal eleitoral)

**Lei nº 10740, de 1º de outubro de 2003**

Altera a Lei nº 9504/97, e lei nº 10408/02 para implantar o registro digital do voto

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)