



**PUC GOIÁS**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATOLICA DE GOIÁS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS E DESENVOLVIMENTO – MESTRADO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**ALEXANDRE FRANCISCO DE AZEVEDO**

**GOVERNANÇA ELEITORAL: UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS  
MODELOS DE JUSTIÇA ELEITORAL NO BRASIL E NA  
ARGENTINA**

**Goiânia  
2015**

ALEXANDRE FRANCISCO DE AZEVEDO

**GOVERNANÇA ELEITORAL: UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS  
MODELOS DE JUSTIÇA ELEITORAL NO BRASIL E NA  
ARGENTINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Nivaldo dos Santos.

**Goiânia  
2015**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)  
(Sistema de Bibliotecas PUC Goiás)

A994g Azevedo, Alexandre Francisco.  
Governança eleitoral [manuscrito] : uma comparação entre os modelos de Justiça Eleitoral no Brasil e na Argentina / Alexandre Francisco de Azevedo – Goiânia, 2015.  
114 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, 2015.  
“Orientador: Prof. Dr. Nivaldo dos Santos”.  
Bibliografia.

1. Governo representativo e representação. 2. Partidos políticos. 3. Justiça eleitoral – Brasil. 4. Justiça eleitoral – Argentina. I. Título.

CDU 342.8:321(043)

ALEXANDRE FRANCISCO DE AZEVEDO

**GOVERNANÇA ELEITORAL: UMA COMPARAÇÃO ENTRE OS  
MODELOS DE JUSTIÇA ELEITORAL NO BRASIL E NA  
ARGENTINA**

Dissertação defendida no Programa de Mestrado da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, para obtenção do grau de Mestre. Aprovado em \_\_\_\_\_, pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

Banca Exa

---

Dr. Nivaldo dos Santos  
Prof. Orientador e Presidente da Banca  
PUC

---

Dr. Ari Ferreira de Queiroz  
Prof. Membro da Banca  
PUC

---

Dra. Geisa Franco Cunha  
Profa. Membro da Banca  
UFG

---

Aos servidores da Justiça Eleitoral do Brasil e da Argentina, por se dedicarem à democracia.

## AGRADECIMENTOS

O ser humano, felizmente, não nasce, nem se desenvolve sozinho. São necessários o somatório de esforços para se conseguir atingir o alvo pretendido.

Assim, como disse um dia Sir Isaac Newton, “se vi mais longe foi por estar de pé nos ombros de gigantes”.

E o primeiro gigante a agradecer, como não poderia ser diferente, é o Criador de todas as coisas e a causa primeira de nossa existência. Agradeço a Deus por tem-me presenteado imensamente, tendo-me permitido crescer nas esferas profissional e acadêmica. Mas, principalmente, como ser humano, ao me presentear com duas jóias de altíssimo e imensurável valor: meus filhos Gabriel e Nathanael.

Agradeço ao meu orientador, Dr. Nivaldo dos Santos, que nesse período tão desafiador, soube dar direção ao meu trabalho, sempre atuando como quem está lapidando, melhorando, e agregando valor a esse trabalho.

Aos meus alunos, fonte de inspiração, de juventude e, por que não, de certa rebeldia.

Aos meus colegas professores da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, especialmente da Escola de Direito e Relações Internacionais, que transformam a sala dos professores em verdadeiro *fast food* de alegria e descontração, lugar em que, às vezes, entramos tristes e cabisbaixos, mas saímos com o ânimo recobrado.

Ao professor Ari Ferreira de Queiroz, por aceitar ser meu coorientador e, mais que isso, por ser o grande incentivador, no Estado de Goiás, dos estudos sobre o Direito Eleitoral.

Aos diletos amigos Frederico Franco Alvim e Bianca Cantero sem a ajuda dos quais eu não poderia concluir esse trabalho.

À minha família, minha mãe, meus irmãos e minhas irmãs, pelo apoio.

A todos, muito obrigado.

“Se no tempo da minha boa fortuna eu tivesse tido moderação igual a meu nascimento e opulência, decerto que teria vindo aqui como amigo, e nunca como cativo: e nem, ó César, te haverias então envergonhado de formar aliança com um homem, descendente de antepassados ilustres, e a quem muitas nações obedeciam. São hoje pois para mim tão vergonhosos meus tristes destinos como para ti são magníficos. Fui senhor de cavalos, armas, soldados, e riquezas – e que admiração pode haver neste caso que só constringido tenha perdido tudo isso? Porque vós quereis dominar todo o mundo, seque-se que nós todos queiramos ser vossos escravos? Se eu voluntariamente me houvesse entregado, nenhuma glória nós ambos teríamos merecido, e até o meu nome duraria bem pouco se me fizesses ir ao cadafalso, quando, conservando-me a vida, será ele um monumento eterno à tua clemência.”

Discurso de Caractaco, no Século I, feito perante Cláudio, Imperador romano, *in* FIGUEIREDO, Carlos. 100 Discursos Históricos. 3ª ed., Belo Horizonte: Editora Leitura, 2002. p. 97.

## RESUMO

A presente dissertação pretende fazer uma abordagem sobre os modelos de governança eleitoral entre o Brasil e a Argentina, notadamente quanto à organização da Justiça Eleitoral em ambos os países. Desde o surgimento da democracia ateniense até os dias atuais, se fez, e se faz, necessário a existência de um organismo específico para gerir o processo de escolha popular. O surgimento de eleições e da Justiça Eleitoral no Brasil e na Argentina trilhou um caminho repleto de obstáculos e, por vezes, de retrocessos. Desde as eleições indiretas, de até 04 (quatro) graus, até as eleições diretas, da eleição feita nos átrios dos templos Católicos, até os atuais locais de votação, da validação das eleições por representantes do Poder Executivo, ou do Parlamento, até a criação de um órgão independente para administrar todas as etapas da aventura democrática. Certo que existem semelhanças e diferenças. São semelhantes, pois os órgãos de Justiça Eleitoral integram o Poder Judiciário, tem função judicante e de administração das eleições. Seus membros não ocupam a função de forma perene, mas temporário possibilitando que haja renovação de suas práticas. São distintos, pois enquanto no Brasil inexistente organismo eleitoral ligado ao Poder Executivo, na Argentina existe a *Dirección Nacional Electoral*, atualmente ligado o Ministério da Justiça e Direitos Humanos. No Brasil o Direito Eleitoral é nacional, isto é, compete à União legislar sobre a matéria para toda a nação. Na Argentina tal não ocorre, posto que se adota o sistema federativo estadunidense, em que cada Província edita suas próprias normas de Direito Eleitoral, criando seus próprios organismos eleitorais. Enfim, trata-se de uma temática bastante interessante e envolvente que nos faz, sempre, querer pesquisar um pouco mais.

Palavras-chave: governança eleitoral. Comparação. Justiça Eleitoral. Modelos do Brasil e Argentina.



## ABSTRACT

This dissertation intends to make an approach to the electoral governance models between Brazil and Argentina, especially regarding the organization of Elections in both countries. Since the rise of Athenian democracy to the present day, it did, and does, required the existence of a specific body to manage the popular choice process. The appearance of elections and the Electoral Justice in Brazil and Argentina trod a path strewn with obstacles and sometimes setbacks. Since the indirect elections, up to 04 (four) degrees until direct elections, the election made in the courts of Catholic temples, to the present polling stations, the validation of the election of representatives of the executive branch, or parliament, to creation of an independent body to manage all stages of democratic adventure. Certainly there are similarities and differences. Are similar because the Electoral Court bodies are part of the judiciary has adjudicative function and administration of elections. Its members do not take up the role of perennial way, but there is temporary enabling renewal of their practices. They are distinct because while in Brazil nonexistent electoral body linked to the executive branch, in Argentina there is the Dirección Nacional Electoral, currently attached to the Ministry of Justice and Human Rights. In Brazil the electoral law is national, that is, the Union legislate on the subject for the whole nation. In Argentina this does not occur, since it adopts the US federal system, each province publishes its own rules of electoral law, creating their own electoral bodies. Anyway, this is a very interesting and engaging theme that makes us always want to research a little more.

Key-words: electoral governance. Comparison. Electoral Justice. Models in Brazil and Argentina.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ADI	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
AP	- Ação Popular
CD	Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal
CJ	Consejo de la Magistratura
CN	Congresso Nacional
CNA	Constitucion Nacional Argentina
CNBB	- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNE	Cámara Nacional Electoral
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
DNE	- Direccion Nacional Electoral
FP	Fundo Partidário
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
LC	Lei Complementar
LO	Lei Ordinária
MPE	Ministério Público Eleitoral
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OE	Organismo Eleitoral
OEA	Organização dos Estados Americanos
PGE	Procurador Geral Eleitoral
PGR	Procurador Geral da República
PRE	Procurador Regional Eleitoral
PUC-GO	Pontifícia Universidade Católica de Goiás
STF	Supremo Tribunal Federal
TJ	Tribunal de Justiça
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> ..	8
<b>ABSTRACT..</b>	9
<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b>	10
<b>INTRODUÇÃO</b>	12
<b>1. GOVERNANÇA ELEITORAL</b>	17
1.1 Apresentando os conceitos	18
1.2 Importância da Governança Eleitoral	19
1.3 Modelos e órgãos de Governança Eleitoral	20
1.3.1 Níveis de Governança Eleitoral	20
1.3.2 Classificação dos Modelos de Governança Eleitoral	25
1.4 Organismos Eleitorais	31
<b>2. MODELO DE GOVERNANÇA ELEITORAL NO BRASIL</b>	37
2.1 Antecedentes históricos	37
2.1.1 Brasil Colônia	37
2.1.2 Brasil Império	43
2.1.3 Brasil República	52
2.2 Níveis de Governança Eleitoral	57
2.3 A Justiça Eleitoral no Brasil	60
2.4 Órgãos da Justiça Eleitoral do Brasil	63
2.5 Competência da Justiça Eleitoral	70
<b>3. MODELO DE GOVERNANÇA ELEITORAL NA ARGENTINA</b>	79
3.1 Antecedentes históricos	79
3.1.1 Argentina Colônia	79
3.1.2 Argentina República	82
3.2 Níveis de Governança Eleitoral	96
3.3 Organismos Eleitorais	103
3.4 Competência dos Órgãos da Justiça Eleitoral Argentina	107
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	111
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	115

## INTRODUÇÃO

A democracia, como regime de governo, impõe que os detentores do Poder sejam escolhidos pelo povo, dentre os seus concidadãos, uma vez que suas ações serão sentidas por todos os habitantes do país. Desta forma, é preciso que exista uma estrutura tal que possa equalizar a vontade do povo e a atuação estatal.

Como constata Ribeiro (1996:01) o conceito de democracia sofreu enorme desconfiguração conceitual, tanto que

*no inquérito empreendido pela Unesco, em 1949, foi colhido o surpreendente resultado de não ter havido uma única discrepância entre as nações consultadas, tanto do Oriente, quanto do Ocidente, todas proclamando, enfaticamente, o caráter democrático de suas instituições.*

Para esse autor, então, o Direito Eleitoral,

*precisamente, dedica-se ao estudo das normas e procedimentos que organizam e disciplinam o funcionamento do poder de sufrágio popular, de modo a que se estabeleça a precisa equação entre a vontade do povo e a atividade governamental.*

Ocorre que, para que essa vontade popular possa ser verificada, é necessária a criação de organismos próprios para o exercício da governança eleitoral. Segundo Mozaffar e Schedler, citados e traduzidos por Vitor Marchetti (2008:867):

Governança eleitoral é um abrangente número de atividades que cria e mantém o vasto arcabouço no qual se realizavam o voto e a competição eleitoral. Opera em três diferentes níveis: formulação das regras [rule making], aplicação das regras [rule application] e adjudicação [rule adjudication].

Corti (2006:14/15) defende que, desde a antiguidade clássica, na Democracia Ateniense, já existiam mecanismos de administração das eleições:

Sin embargo, y más allá del carácter nevedoso de estos principios em los **que se sustenta la democracia, cabe destacar que de una u outra forma, las votaciones desde su origem mismo han implicado la existencia de sujetos o instituciones responsables a cargo de su organización y especialmente del escrutinio.** Desde las primeras ciudades griegas en las que se establecieron sistemas de gobierno democráticos a partir del siglo VI a.C., alcanzando su esplendor em el siglo V a.C. especialmente, en Atenas y Siracusa; fundados em una igualdad al menos de principio em el control del poder, una igualdad mayor o menor em su ejercicio y em la economía, las que permitieron la participación

popular de un número considerable de ciudadanos; y sobre bases lo suficientemente sólidas como para superar cambios ocasionales ocurridos durante siglos.

Por lo tanto es posible afirmar que – de alguna manera - **la administración electoral en sentido amplio ha existido por más de 2.500 años, es decir, desde las mismas asambleas atenienses em las que alguien se encargaba de efectuar el conteo de cada decisión adoptada mediante la votación de sus asistentes** (sem grifos no original).

Observa-se que em Atenas, pelo conhecimento vulgar, sequer seria necessária a existência de um organismo de controle das eleições – leia-se: das escolhas do povo – eis que sua democracia ocorria de forma direta em que cada cidadão comparecia e dava o seu voto. Numa análise mais apurada e científica, entretanto, o simples fato de se reunirem para tratar dos assuntos da *polis* já demandaria a escolha de alguma pessoa para presidir, bem como os que iriam proceder ao processo de recolhimento e apuração dos votos.

Pelo presente estudo, pretende-se realizar uma comparação entre dois modelos de organização eleitoral: o modelo brasileiro, em que existe uma Justiça Especializada, a Justiça Eleitoral; e o modelo argentino, com organização mista, eis que existe uma Justiça Eleitoral, porém a competência relativa a essa matéria é dividida com órgão do Poder Executivo.

No Brasil, recentemente, a propósito da reforma política, o Deputado Federal Jovair Arantes, em entrevista ao Jornal Valor Econômico<sup>1</sup>, afirmou que apresentaria proposta para a extinção da Justiça Eleitoral, expondo em síntese, os seguintes argumentos:

- a) inadmissibilidade de judicialização das questões eleitorais e políticas;
- b) a existência de ativismo da Justiça Eleitoral, ocasionando a interferência e ingerência nas atribuições do Congresso Nacional;
- c) alto custo para a manutenção da Justiça Eleitoral;
- d) inexistência de órgãos equivalentes, com a mesma natureza jurídica, no mundo na atualidade.

Ocorre que os embates eleitorais seriam postos perante o Poder

---

<sup>1</sup> Edição de 10/02/2011.

Judiciário, ainda que inexistisse a Justiça Eleitoral, uma vez que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, XXXV, da Constituição da República). Deste modo, em vez de as questões eleitorais serem examinadas por um magistrado eleitoral, o seriam por um órgão da Justiça Comum. É o que ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos, onde essas questões são resolvidas em tribunais ordinários estaduais ou federais, sem qualquer especialização.

Deste modo, a inexistência da Justiça Eleitoral não será garantia de que o contencioso eleitoral não será submetido ao Poder Judiciário. Ademais, a Justiça Eleitoral sempre teve duas atividades típicas: a administração da eleição – sendo chamada por alguns como o Poder Executivo das eleições – e o contencioso eleitoral.

A atividade administrativa, por longo espaço de tempo, sempre teve maior destaque, eis que tinha notória visibilidade, qual foi ampliada pelo advento das urnas eletrônicas. Nas últimas décadas, entretanto, a atividade jurisdicional da Justiça Eleitoral somente tem crescido, principalmente em decorrência da própria atuação legislativa que tem criado, a cada eleição, mecanismos para punição de condutas abusivas, que quebrem a isonomia nas eleições.

Não parece razoável, considerando a existência de instrumentos processuais à disposição dos atores eleitorais – candidatos e partidos políticos – apontar a judicialização das questões político-eleitorais como motivo para a extinção da Justiça Eleitoral.

É inegável que o Tribunal Superior Eleitoral, com algum respaldo do Supremo Tribunal Federal, tem avançado em questões de atribuição típica do Poder Legislativo. Cita-se, a título de ilustração, a perda do mandato eletivo ante a desfiliação no curso do mandato e a verticalização das coligações. Entrementes, esse problema possui solução bastante simples: basta ao Congresso Nacional abandonar sua inércia e legislar sobre a matéria, sem margem para que as lacunas sejam preenchidas por outros Poderes.

No que diz respeito aos custos com a Justiça Especializada, deve-se destacar que o processo de escolha dos representantes do povo, por si só, é oneroso. Suponha-se que a Justiça Eleitoral não exista. O país deverá ter um outro órgão para preparar as eleições – alistamento dos eleitores, registro dos

partidos políticos, registro dos candidatos, campanha eleitoral, votação e apuração da votação. Assim, os gastos não cessariam, apenas seriam transferidos para outro organismo do Estado.

Quanto à alegada inexistência de organismo semelhante em outros países, existe, no Senado Federal, o Estudo nº 143/2000 que somente prova o contrário. Com efeito, no estudo, encomendado pelo Senador Roberto Requião, foi feita uma comparação entre o funcionamento da Justiça Eleitoral na Finlândia, Estados Unidos, Alemanha, Itália, França, Uruguai e Argentina. Porém, ainda que a Justiça Eleitoral brasileira fosse uma experiência única no mundo, tal situação não retiraria seu valor e sua necessidade.

Aliás, o Brasil é signatário do Acordo Protocolo de Ushuaia, firmado entre os países integrantes do Mercosul e, ainda, o Chile e a Bolívia, cujo artigo 1º impõe *“a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo”*.

Havendo rupturas democráticas em algum dos países signatários, os demais realizarão consultas, e, nos termos do artigo 5º:

*no âmbito específico dos Acordos de Integração vigentes entre eles, considerarão a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, levando em conta a gravidade da situação existente” podendo resultar na “suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos.*

Recentemente, esse instituto foi aplicado em crise surgida no Paraguai, onde o Presidente Fernando Lugo sofreu processo de afastamento do cargo em decorrência de alegadas infrações às leis do país. Os países membros do Mercosul interpretaram a ação como uma golpe de estado e, por isso, suspenderam o Paraguai até que uma nova eleição fosse realizada.

Objetiva-se, portanto, mediante o presente trabalho, encontrar modelos distintos de governança eleitoral, nos dois países pesquisados, encontrando-se semelhanças e diferenças entre eles.

Assim, será possível estabelecer pontos em que os sistemas eleitorais precisam ser aprimorados, bem como aqueles que devem ser mantidos. A troca de experiência no contato com os dois modelos é que permitirá que se chegue àquelas conclusões. Deve-se, desde logo, alertar que não se pretende escolher qual seja o melhor modelo, mas, sim, encontrar vantagens e

desvantagens em ambos, de modo a permitir o aprimoramento dos sistemas.

No primeiro capítulo desta obra, serão examinados os modelos existentes de governança eleitoral, tendo como referencial teórico trabalho de Marchetti (2008) sobre o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral.

Já no segundo capítulo, será estudado o modelo de governança eleitoral adotado no Brasil, tendo como referencial teórico a obra de Ribeiro (1996).

Na sequência, no terceiro capítulo, será objeto de análise a governança eleitoral na Argentina, tendo por referencial teórico a obra de Corti e Sesin (2006).

Justifica-se a escolha da Argentina, para traçar um comparativo com a Justiça Eleitoral no Brasil, em primeiro lugar, a adoção da forma federativa de Estado, também adotada no Brasil; segundo, a existência de uma Justiça Eleitoral voltada a atender o contencioso eleitoral; terceiro,

Com relação à metodologia, será aplicado o método comparativo entre os dois modelos de governança eleitoral propostos.



## **CAPÍTULO 1**

### **GOVERNANÇA ELEITORAL**

É comum, no mundo contemporâneo, que as pessoas não se atentem para o processo de formação de algum trabalho, apegando-se apenas ao resultado. Desse modo, por exemplo, não se interessam em saber o funcionamento de um microondas, mas apenas se o aparelho é capaz de aquecer o alimento. Não se perquire o porquê, o como, mas apenas se o resultado pretendido foi alcançado ou não.

Tal circunstância não é diferente em relação à política. Em meio a tantos sistemas eleitorais, o eleitor nem sempre tem a possibilidade, e o interesse, de saber como um candidato foi eleito. Interessa-se apenas em saber que ele foi, ao final do prélio eleitoral, declarado eleito. Simples assim.

Segundo Marchetti (2008:866), a governança eleitoral despertou interesse de estudos mais aprofundados após a disputa eleitoral pela presidência dos Estados Unidos da América, ocorrida no ano 2000. Isso se deu porque o sistema norte americano, para as eleições presidenciais, segue o modelo de colégio eleitoral em que o eleitor nem sempre será o que obtiver a maior votação popular, mas, sim, o que conquistar o maior número de delegados.

Ocorre que, no ano 2000, a diferença entre os candidatos George W. Bush e Al Gore foi bastante pequena. No Estado da Flórida, com 25 delegados, que acabou determinando a vitória do candidato republicano, a diferença foi de votos foi de pouco mais de 300 votos. Como a diferença de votos foi de menos de 0,5% (zero vírgula cinco por cento), houve recontagem dos votos em obediência à lei eleitoral do estado da Flórida.

A partir desse fato, surgiu uma acirrada disputa judicial, disparada pelo candidato democrata Al Gore, que requereu a contagem manual dos votos, considerando que todo o processo de contagem era mecanizado. Por fim, após quase um mês de incertezas quanto ao candidato eleito, a Suprema Corte norteamericana definiu a eleição em favor de George W. Bush, em decisão bastante questionada.

Do caso Bush X Al Gore, conforme concluí Marchetti (2008:891), dois fatores se destacaram no contencioso eleitoral:

1) em função das regras eleitorais dos Estados Unidos, Bush obteve maioria no colégio eleitoral, mas não recebeu o maior número de votos populares; 2) a dificuldade administrativa das eleições devido à grande descentralização e autonomia dos organismos eleitorais.

Ressai, ainda, que a inexistência de um organismo eleitoral com jurisdição, ou atuação, em todo o território dos Estados Unidos da América, que se sobreporia aos órgãos estaduais, também contribuiu para os momentos de insegurança e incerteza eleitorais.

### **1.1 Apresentando os conceitos**

Para Marchetti (2008:866), governança eleitoral deve ser entendida “como o conjunto de regras e instituições que organizam a competição político-eleitoral”. Percebe-se, então, que a governança eleitoral constitui-se de um arcabouço normativo, as regras do jogo, e as instituições que irão organizá-lo. Convém trazer à baila novamente o conceito de Mozaffar e Schedler, citado por Marchetti (2008:567):

Governança eleitoral é um abrangente número de atividades que cria e mantém o vasto arcabouço no qual se realizavam o voto e a competição eleitoral. Opera em três diferentes níveis: formulação das regras [rule making], aplicação das regras [rule application] e adjudicação [rule adjudication].

Pelo conceito de Mozaffar e Schedler, haverá na governança eleitoral de um a três órgãos distintos. Afirma-se isso, porque, como se verá no momento oportuno, um só órgão pode ser responsável pela execução de uma ou mais de uma das três atividades elencadas pelos autores, quais sejam: a formulação das regras; a aplicação das regras; e a adjudicação.

Marchetti (2008:868) conclui que a governança eleitoral não é garantia de boas eleições, mas que é impossível a realização de uma boa eleição sem uma governança eleitoral efetiva.

Evidentemente que a governança eleitoral não garante boas eleições, isso por causa do complexo de variações sociais, econômicas e políticas que pode afetar o processo, a integridade e os resultados de eleições democráticas. Porém, boas eleições são impossíveis sem uma efetiva governança eleitoral.

Pode-se explicar essa conclusão considerando a credibilidade que o organismo eleitoral – OE – goza no seio da sociedade. Quanto maior a

credibilidade, maior será a estabilidade do regime, ocorrendo também o inverso, ou seja, quanto menor a credibilidade, maior a tendência para a instabilidade política do país. Dessarte, não é demais concluir que, dentre outros fatores, a existência de um organismo eleitoral confiável constitui condição *sine qua non* para a estabilidade política de um Estado.

É que eleições marcadas pelas dúvidas em relação à veracidade dos resultados podem conduzir a crises institucionais. Muito embora outros fatores, de índole política, social e cultural, também devem ser considerados.

## **1.2 Importância da governança eleitoral**

Conforme se afirmou no item anterior, boa governança eleitoral não garante boa eleição, porém, não se cogita a existência de eleição sem a presença de governança eleitoral adequada, pois esta tende a conduzir à estabilidade das relações políticas.

Haurido nisso, é possível afirmar que uma boa governança eleitoral constitui um dos fatores responsáveis pela estabilização e pacificação das disputas pelo poder político.

Marchetti (2008:868) dá notícia de que foram feitos estudos recentes na América Latina, no Leste Europeu e na África “muito em razão do histórico de rupturas com as regras eleitorais e pela recente retomada de eleições em muitos desses países”.

Diz ainda que

Outros ganharam especial destaque exatamente por provarem a tese de que uma governança eleitoral adequada pode garantir a estabilidade democrática. É o caso de México e Costa Rica. Os dois países reformaram seus modelos de governança eleitoral visando a OEs mais independentes e transparentes, o que gerou, conseqüentemente, credibilidade aos resultados eleitorais.

Longe de serem meras figuras decorativas de uma democracia, as organizações eleitorais podem contribuir positiva e significativamente para a estabilidade política e institucional de um país. Aliás, na ausência de boas organizações eleitorais, tem sido comum a utilização de instituições internacionais pelos governos, a exemplo da Organização dos Estados Americanos – OEA – da União de Nações Sul-Americanas – UNASUL –, dentre outras, como meio de validar o resultado do pleito eleitoral e aplacar qualquer

tipo de questionamento da higidez das eleições.

Evidente que a simples utilização de organismos internacionais nem sempre desencadeará o efeito almejado, qual seja, validar o resultado do processo eleitoral e pacificar os ânimos internos, bem como legitimar, na órbita externa, a assunção e/ou manutenção do poder.

Dessarte, a existência de uma boa organização eleitoral é imprescindível para o transcurso de eleições regulares, bem como para a certificação dos resultados das urnas. Para Ricci e Zulini (2013:91) “a credibilidade do pleito e a validade dos resultados eleitorais perfaz elemento definidor de avaliação do regime político”, concluindo que a

maioria das democracias contemporâneas confere a um órgão jurídico independente dos poderes representativos o que chamamos de contencioso eleitoral, isto é, a solução das controvérsias sobre a regularidade dos escrutínios.

Não se olvida, assim, que a estabilidade política de uma nação perpassa pelos mais variados fatores, sendo um deles que o organismo responsável pela realização das eleições goze de credibilidade no seio da população.

### **1.3 Modelos e órgãos de governança eleitoral**

Vários são os modelos de governança eleitoral existentes no mundo contemporâneo. Marchetti (2008:869) utilizando-se da base de dados do International Institute for Democracy and Electoral Assistance – Idea – em relatório publicado em 2007, tendo por referência 224 países, catalogou e classificou os modelos de governança eleitoral praticados em 93 nações, retirando de sua análise os países com regime distinto do democrático. Em sua análise, o autor considerou, então, 112 organismos eleitorais – isso porque é possível a existência de um ou dois OEs por país.

Antes, porém, de adentrar aos modelos e aos órgãos de governança eleitoral, faz-se necessário será apresentar os diferentes níveis de governança eleitoral já referidos linhas pretéritas, segundo os autores Mozaffar e Schedler (2002:7), quais sejam: a) *rule making*; b) *rule application*; e c) *rule adjudication*.

Esses modelos serão objeto de análise nos itens seguintes.

### 1.3.1 Níveis de governança eleitoral

Cada um dos níveis de governança eleitoral se destina à realização de tarefas específicas dentro da engenharia eleitoral.

A *rule making*, consiste na escolha e definição da *rule game*, isto é, a regra do jogo. Estas atividades, universalmente, são destinadas ao Poder Legislativo, e não poderia ser diferente, já que o Parlamento é, ou deveria ser, a expressão máxima da legitimidade do regime democrático.

Será esse nível que definirá, por exemplo, qual sistema eleitoral, ou sistemas eleitorais, serão aplicáveis nas diversas eleições previstas para o país. Deve-se, ainda, acrescentar que serão estabelecidos o regramento para a campanha eleitoral – escolha dos candidatos, registro das candidaturas, propaganda eleitoral, arrecadação e gastos de recursos, prestação de contas.

Além dessas regras, competirá ao Parlamento estabelecer as hipóteses de inelegibilidades, vale dizer, de impedimento para o exercício do direito político passivo, isto é, de se candidatar, consoante magistério de Costa (2006:216)

A inelegibilidade é o estado jurídico de ausência ou perda de elegibilidade. Assim como o conceito jurídico de incapacidade civil apenas tem densidade semântica quando confrontado com o conceito de capacidade civil, de idêntica forma **a inelegibilidade apenas pode ser profundamente conhecida se vista em confronto com o conceito de elegibilidade**. Sendo a elegibilidade o direito subjetivo público de ser votado (direito de concorrer a mandato eletivo), a inelegibilidade é o estado jurídico negativo de quem não possui tal direito subjetivo – seja porque nunca o teve, seja porque o perdeu.

(...)

O que caracteriza a inelegibilidade, todavia, não é o seu conteúdo sancionatório, por vezes – nem sempre – encontrável nas hipóteses previstas na Lei Complementar 64/90, mas sim a sua condição negativa de elegibilidade. Noutro giro, poderíamos dizer que a inelegibilidade é a situação de inexistência do direito de ser votado. Todo o Direito Eleitoral existe justamente porque o ordenamento jurídico concede a alguns brasileiros alistados o direito subjetivo de pleitear cargos públicos eletivos. Tal direito subjetivo nasce se satisfeitas certas condições, as quais ensejam o registro de candidatura, que é o título jurídico que habilita o nacional a participar do prélio eleitoral. Quem possui esse direito subjetivo é elegível, podendo praticar atos de campanha política, pedindo votos em seu nome com vistas a ocupar cargos públicos. **A impossibilidade jurídica de concorrer às eleições é o que denominamos inelegibilidade**, pouco importante se tal impedimento decorre do fato de não se ter obtido o registro de candidatura, ou do fato de tê-lo perdido por seu cancelamento.

(Sem grifo no original).

Caberá ao Parlamento, portanto, a escolha e a definição do perfil dos organismos eleitorais. Por outras palavras, será o Poder Legislativo quem escolherá o padrão de atuação e das funções que as OEs, seus poderes e limitações, sua composição, o modo de escolha de seus membros e duração de seus mandatos.

Dentre as muitas atividades da *rule making*, sobrelevam-se, na atualidade brasileira, as regras sobre o financiamento das campanhas eleitorais, notadamente sobre o sistema de financiamento exclusivamente público, feito apenas por pessoa física, por ser detentora de direito político ativo, isto é, o eleitor.<sup>2</sup>

Por fim, cabe ao Poder Legislativo fixar as datas para a realização das eleições. No Brasil, no silêncio da legislação pátria, os Tribunais Eleitorais, dentro de sua jurisdição, fixarão as datas das eleições. É o que estabelecem os artigos 23, inciso VII, e 30, inciso IV, do Código Eleitoral, *in verbis*:

Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior,  
(...)

VII - fixar as datas para as eleições de Presidente e Vice-Presidente da República, senadores e deputados federais, quando não o tiverem sido por lei:

.....  
.....

Art. 30. Compete, ainda, privativamente, aos Tribunais Regionais:  
(...)

IV - fixar a data das eleições de Governador e Vice-Governador, deputados estaduais, prefeitos, vice-prefeitos, vereadores e juizes de paz, quando não determinada por disposição constitucional ou legal;

Essa regra, entretanto, em nossa realidade atual, não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, eis que a mesma estabeleceu expressamente, nos artigos 28<sup>3</sup>, 29<sup>4</sup>, e 77<sup>5</sup>, estabelecem as datas para as

---

<sup>2</sup> Neste sentido existe um Projeto de Emenda Constitucional que prevê a doação feita por pessoas jurídicas a partidos políticos proibindo a doação, por essas pessoas, diretamente aos candidatos. Essa medida foi uma resposta ao julgamento do Supremo Tribunal Federal da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Embora interrompido por um pedido de vista, já houve a formação de maioria pela inconstitucionalidade de as pessoas jurídicas realizarem doações para campanhas eleitorais.

<sup>3</sup> Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver,

eleições dos governadores, dos prefeitos e do presidente da República, respectivamente. E se esse dispositivo do Código Eleitoral tivesse sido recepcionado pela Constituição Federal, teria sido revogado pela Lei 9.504/97, que em seu artigo 1<sup>o</sup>, unificou as eleições gerais – para presidente, governador, deputados federais e senadores – e as municipais – prefeito e vereadores – em seus respectivos anos.

No segundo nível de governança eleitoral – *rule application* – consoante ensinamento de Marchetti (2008:867):

(...) temos a implementação e o gerenciamento do jogo eleitoral; por exemplo, o registro dos partidos, candidatos e eleitores, a distribuição das urnas, os procedimentos a serem adotados no dia das eleições e outras regras que garantam a transparência, a eficiência e a neutralidade na administração do jogo. Podemos dizer que é o nível da administração do jogo eleitoral.

É de fácil percepção que cabe ao nível da *rule application* atuar como uma espécie de Poder Executivo das eleições, cabendo-lhe a aplicação de ofício das regras criadas no nível da *rule making*.

Dentre suas atribuições, está a de proceder ao registro dos partidos políticos, repita-se, em consonância com as regras estabelecidas pela *rule making*. No Brasil, por exemplo, o registro dos partidos políticos encontra sua regulamentação no artigo 17 da Constituição Federal e, ainda, nos artigos 1<sup>o</sup>

---

do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77.

4 Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores;

5 Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente.

6 Art 1<sup>o</sup> As eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador dar-se-ão, em todo o País, no primeiro domingo de outubro do ano respectivo.

Parágrafo único. Serão realizadas simultaneamente as eleições:

I - para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital;

II - para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador.

ao 11, da Lei 9.096/95. Assim, para a criação de uma nova agremiação partidária, por exemplo, devem os interessados registrar o estatuto e o programa partidários no Cartório de Registro Civil da Capital Federal. Em seguida, passa-se à fase de obtenção do apoio dos eleitores e registro perante o Tribunal Superior Eleitoral para, só então, poder participar do processo eleitoral, ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, bem como receber verbas do fundo partidário.

Deve-se, também, proceder ao alistamento dos eleitores e dos pretensos candidatos aos cargos eletivos, além de preparar os locais em que aqueles comparecerão para o exercício do sufrágio. Isto é, toda a parte logística das eleições, como a escolha dos locais de votação – com a distribuição dos eleitores – e entrega das urnas eleitorais nas seções.

Além dessas atribuições, duas outras possuem extrema relevância, qual sejam: a publicidade da realização das eleições e as campanhas educativas.

Com efeito, a eleição, havida por muitos como a “festa da democracia”, somente será plena se o eleitorado tiver real conhecimento de quando irá acontecer, quais os cargos estão em disputa e onde deve comparecer para votar. Assim, tanto os organismos eleitorais quanto os partidos políticos e candidatos devem se engajar para que essa missão seja cumprida e o eleitor tenha consciência das eleições que se avizinham.

Ademais, é dever dos organismos eleitorais promover campanhas educativas para a comunidade, conscientizando-a, desde a mais tenra idade, sobre a necessidade e a importância de se exercer o papel de cidadão para além do simples ato de votar. Visando cumprir atribuição, a Justiça Eleitoral do Brasil criou Escolas Judiciárias Eleitorais – EJEs – em todos os Tribunais Eleitorais. No âmbito do Tribunal Superior Eleitoral a EJE foi criada por meio da Resolução 21.185, de 13 de agosto de 2002.

Embora inicialmente o objetivo fosse voltado para a qualificação dos magistrados e servidores da Justiça Eleitoral, aos poucos houve o aumento de suas funções, instituindo-se programas como Eleitor do Futuro; EJE para adolescentes – em que foi criado um jogo para servir como ferramenta lúdica e interativa capaz de auxiliar o aprendizado de crianças e adolescentes relativamente às questões do processo eleitoral e da cidadania. Além desses programas, também foi elaborada uma cartilha – Cartilha do Eleitor



Consciente – visando esclarecer ao eleitorado e divulgar a importância do voto consciente.

Por fim, no nível da *rule adjudication*, tem-se a resolução do chamado contencioso eleitoral.

É muito comum, em várias democracias, que, durante o período eleitoral, a votação, a apuração dos votos e a proclamação dos eleitos, surjam questionamentos de condutas alegadamente ilegais que poderiam resultar em aplicação de multas, anulação de votos e até o cancelamento do registro de candidatura ou do diploma do candidato eleito, além de gerar inelegibilidade para eleições futuras.

Aliás, no próprio requerimento de registro do partido político, no alistamento eleitoral e no registro de candidatos, podem ocorrer questionamentos ou impugnações, que representam o litígio na seara eleitoral. Para Marchetti (2008:867), em resumo, na

*Rule adjudication* temos a administração dos possíveis litígios entre os competidores, o contencioso eleitoral. Ao dirimir e administrar as controvérsias na disputa eleitoral, nesse nível se determinam os procedimentos, executa-se a contagem dos votos e publicam-se os resultados finais da disputa eleitoral.

O nível da *rule making* constitui atribuição do Poder Legislativo, do Parlamento. Já com relação aos dois últimos níveis – *rule application* e *rule adjudication* – pode haver um único órgão para cuidar dessas atribuições ou dois órgãos distintos. Isso dependerá do modelo de governança eleitoral que será adotado no país.

Designam-se organismos eleitorais – OE – os órgãos incumbidos de exercer as atribuições da *rule application* e da *rule adjudication*.

### **1.3.2 Classificação dos Modelos de Governança Eleitoral**

Os modelos de governança eleitoral devem ser adotados de acordo com as características próprias de cada país e de cada povo, não sendo adequado adotar-se, por exemplo, um modelo de outro país pelo simples fato de ser bem avaliado por aquela população. As necessidades, a cultura e as expectativas são peculiares a cada povo.

Um instituto pode ser extremamente bem avaliado numa sociedade, mas ser rejeitado em outra. E por que? Porque as expectativas, a cultura e os

problemas são distintos.

Os organismos eleitorais são aqueles aos quais foram atribuídas as competências para administrar a eleição e resolver os contenciosos eleitorais. Valendo-se de estudo realizado pelo IDEA, em 2007, MARCHETTI (2008:870) resumiu dois critérios principais para a classificação dos OEs.

O primeiro critério refere-se à posição institucional ocupada, podendo o organismo eleitoral ser classificado em: a) governamental; b) independente; c) duplamente independente; d) misto.

Para o autor, a “posição institucional de um OE diz respeito a seu estatuto jurídico, seu posicionamento em relação às outras instituições do Estado”, ou seja, avalia-se, precisamente, se o OE está ligado ao Poder Executivo.

Diz-se que o OE é governamental quando houver vinculação com o Poder Executivo – sendo comumente órgão do Ministério do Interior ou do Ministério da Justiça. Por outro lado, será independente quando o organismo eleitoral estiver desvinculado do Poder Executivo e for atribuição de um outro Poder do Estado.

Tem-se o organismo eleitoral duplamente independente quando os níveis de governança – *rule application* e a *rule adjudication* – forem atribuídas a dois organismos, sem que nenhum deles se encontra vinculado ao Poder Executivo.

Há, por fim, a governança mista, ocasião em que existem dois organismos eleitorais, sendo um vinculado ao Poder Executivo, e por isso governamental, e outro independente. Consoante Marchetti (2008:871), o órgão “com a prerrogativa de monitorar, supervisionar e tomar decisões sobre o processo eleitoral” será governamental, enquanto o órgão que “basicamente, atua na implementação do processo eleitoral, sendo o responsável por sua logística” será independente.

Nesta classificação proposta pelo autor, pode-se elaborar o seguinte resumo:

**Governamental:** Vinculação Poder Executivo – Ministério do Interior ou Ministério da Justiça

**Independente:** O Organismo Eleitoral não se vincula ao Poder Executivo;

**Duplamente independente:** Existência de dois Organismos Eleitorais distintos, sendo que nenhum deles está vinculado ao Poder Executivo;

**Misto:** existência de dois organismos eleitorais distintos, sendo um vinculado ao Poder Executivo – *rule adjudication* – e outro independente – *rule application*.

O Segundo critério utilizado por Marchetti para a classificação dos organismos eleitorais é o do vínculo institucional que “diz respeito, basicamente, às origens e aos requisitos básicos adotados para ser membro de um OE”. Quanto a esse critério, o OE poderá ser de carreira, partidário, especializado ou combinado.

O organismo eleitoral será tido de carreira

quando todos os seus membros forem, necessariamente, recrutados dentre os servidores vinculados ao Executivo, ou quando seus membros forem selecionados dentre aqueles que ocupam uma função de chefia, ou cargo comissionado, no gabinete do Executivo, por exemplo um ministro da Justiça”. (MARCHETTI, 2008:871).

Desta forma, observa-se que o organismo eleitoral será de carreira quando seus membros forem recrutados dentre as fileiras do Poder Executivo. Apenas isso.

O OE será partidário, quando seus membros forem escolhidos dentre pessoas que possuam vínculos com algum partido político. A justificativa para que pessoas vinculadas a partidos sejam integrantes do organismo eleitoral é que “a competição político-partidária é mais bem gerida pelo consenso produzido entre os principais atores envolvidos no jogo” (MACHETTI, 2008:872).

Quanto à especialização, os membros serão escolhidos por critérios estranhos ao vínculo partidário, aliás, é proibido que os integrantes do organismo eleitoral mantenham qualquer tipo de vinculação com siglas partidárias. A Constituição Federal do Brasil, por exemplo, veda que os magistrados exerçam atividade político-partidária, o que alcança, também, os membros da Justiça Eleitoral:

Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

I - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado;

II - inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, na forma do art. 93, VIII;

III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

**Parágrafo único. Aos juizes é vedado:**

I - exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério;

II - receber, a qualquer título ou pretexto, custas ou participação em processo;

**III - dedicar-se à atividade político-partidária.**

IV - receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei;

V - exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração.

(sem grifos no original)

Marchetti (2008:872) diz que esse perfil tem a pretensão de excluir do organismo eleitoral

*os principais atores envolvidos no jogo competitivo exatamente por estarem interessados em resultados favoráveis a si e desfavoráveis a seus opositores. Argumenta-se que a especialização dos membros do OE reforça o princípio da neutralidade do processo eleitoral.*

E isso por ser o organismo eleitoral responsável pela *rule application* ou a *rule adjudication*, não sendo razoável que em sua composição haja pessoas interessadas no resultado do julgamento ou que tenham alguma espécie de conflito de interesse.

Por fim, o organismo eleitoral será misto quando, em sua composição, houver “*tanto membros indicados pelos partidos políticos quanto de membros não-partidários*” (MARCHETTI, 2008:872).

Resumidamente, então, podemos ter os seguintes organismos eleitorais segundo o critério do vínculo institucional:

**Carreira:** os membros possuem vínculos com o Poder Executivo;

**Partidário:** os membros possuem vínculos com os principais atores, e interessados, no jogo eleitoral: os partidos políticos;

**Especializado:** seus membros não possuem qualquer vínculo com os partidos políticos;

**Combinando:** parte de seus membros mantém vínculos

partidários e parte não.

Nos dois critérios utilizados por Vitor Marchetti para classificação dos organismos eleitorais, apenas alguns reparos devem ser feitos.

Primeiro, porque o fato de o organismo eleitoral estar ligado ao Poder Executivo, e por isso governamental, nem sempre o tornará dependente ou propenso à ingerência daquele Poder. Da mesma forma, o fato de não pertencer ao Executivo não garante autonomia para gerir as questões eleitorais.

No Brasil, a título de ilustração, tem-se as chamadas agências reguladoras, espécies de autarquias especiais, criadas pelo Poder Executivo para a fiscalização das empresas concessionárias do serviço público. Tais entidades gozam, por exemplo, de plena autonomia, além de seus membros possuírem mandatos fixos.

Ademais, pode-se ter organismos eleitorais controlados pelo Poder Legislativo, cuja independência inexistirá, como será demonstrado no próximo item.

A segunda crítica a ser feita refere-se à classificação quanto ao vínculo institucional de seus membros.

Seria mais adequado classificar o Organismo Eleitoral cujos membros, independentemente do Poder que mantivessem vínculos, tivessem uma carreira específica. Tais membros, então, seguiriam uma carreira por meio da qual, com o passar dos anos, seriam promovidos, como sucede com o Poder Judiciário, cuja ingresso, no primeiro grau, se dá com o concurso público e, no segundo grau, assim como nos Tribunais Superiores, por meio de uma espécie de promoção. Evidente que com ressalvas inerentes ao quinto constitucional e, também, o Supremo Tribunal Federal.

Igualmente não se mostra adequado chamar de especializado o Organismo Eleitoral pelo simples fato de não possuírem vínculo com os partidos políticos. Seria mais adequado, aqui, que a especialização se referisse à qualidade de seus membros e não à existência, ou inexistência de vínculos com as agremiações partidárias. Por outras palavras, os membros do Organismo Eleitoral especializado deveriam possuir *expertise* em matéria eleitoral.

Apenas esses dois reparos merecem ser feitos à classificação dos

modelos de organismos eleitorais apresentados pelo doutor Vitor Marchetti, cabendo, neste momento, exibir duas tabelas criadas pelo predito autor, demonstrando o percentual dos organismos eleitorais segundo os critérios de classificação que propôs.

<b>Posição Institucional</b>					
<b>Vínculo institucional</b>		<b>Governamental</b>	<b>Independente</b>	<b>Duplamente independente</b>	<b>Mista</b>
	Carreira	18 (16%)	-	-	13 (11,5%)
	Especializado	-	27(24,1%)	8 (7,1%)	11 (10%)
	Partidário	-	6 (5,3%)	1 (0,9%)	2 (1,8%)
	Combinado	-	21 (18,7%)	3 (2,7%)	-
	S/I	-	1 (0,9%)	-	1 (0,9%)

Fonte: Marchetti (2008:873)

Neste primeiro gráfico, percebe-se que o autor distribuiu os organismos eleitorais – ao todo 112 – dentro de seus dois critérios de classificação, isto é, quando ao vínculo institucional e à posição institucional.

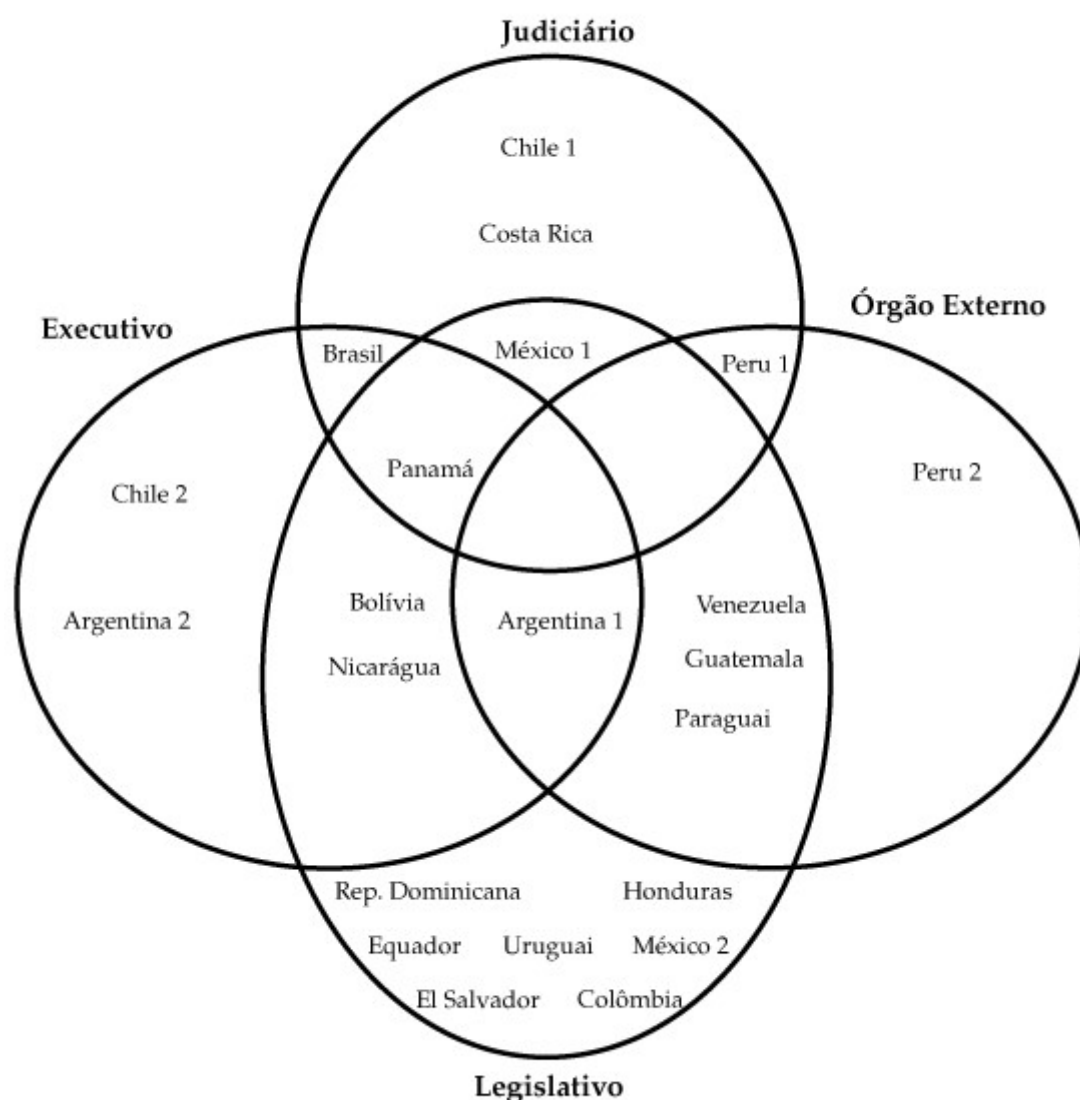
<b>Modelos de OEs entre os Países Latino-Americanos</b>			
<b>Independentes-Especializados</b>	<b>Independente-Partidário</b>	<b>Independente-Combinado</b>	<b>Misto-Especializado</b>
Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela	Colômbia, Honduras	El Salvador, Equador e Uruguai	Argentina

Fonte: Marchetti (2008:875)

Tendo como base o relatório do Idea, Marchetti (2008:879) elaborou um

gráfico considerando as instituições que participam do processo de escolha dos membros integrantes dos organismos eleitorais. Considerando-se que alguns países contam com dois organismos eleitorais para a governança eleitoral, o citado autor indicou com o numeral 1 o organismo responsável pela resolução do contencioso eleitoral, *rule adjudication* e com 2 o responsável pela administração e execução do processo eleitoral – *rule application*.

**Figura 1**  
**Instituições que Participam da Indicação e/ou da Seleção dos Membros do OE de seu País**



Elaboração do autor com base em informações do Idea (2007).

Fonte: Marchetti (2008:879)

Apresentada a classificação dos Organismos Eleitorais, passamos a examinar os Organismos Eleitorais existentes na atualidade.

## 1.4 Organismos Eleitorais

A existência dos organismos eleitorais, numa democracia, possui notável importância, uma vez que, sendo os governos limitados por mandatos, é necessário que haja sucessão pacífica entre os governantes, de forma a assegurar a vontade popular emanada nas urnas. A toda evidência, nos primórdios da democracia moderna, a verificação dos votos ficava a cargo do Poder Executivo, notadamente nos países monárquicos. Porém, à medida que o Parlamento foi se fortalecendo, essa atribuição foi retirada do monarca e repassada aos parlamentares, legítimos representantes do povo.

Ribeiro (1996:109) apresenta três sistemas de verificação que são utilizados para a apuração da vontade popular expressa na votação:

- a) o da verificação dos poderes, a cargo dos **órgãos legislativos**;
- b) o sistema eclético de **um tribunal misto**, com composição dúplice: política e jurisdicional;
- c) do controle por um **tribunal eleitoral**.

Para o autor, a finalidade dos sistemas não é outra que não a de “proporcionar a captação da vontade popular, evitando quaisquer medidas que possam falseá-la” concluindo que “a neutralidade desse órgão nas disputas que se travam entre a diversas correntes de opinião é requisito essencial” para a segurança dos prélios eleitorais. Por outras palavras, a neutralidade de tais órgãos, aliada à sua credibilidade, é a garantia de que as eleições e, principalmente, a sucessão dos governantes ocorrerão de forma pacífica e institucional, sem a utilização da força ou golpes de estado.

Conforme observa Marchetti (2008:873)

Recentemente, **vários países promoveram reformas para garantir uma governança eleitoral baseada em OEs de modelo independente-especializado**; muitos foram estimulados por organizações intergovernamentais, como o PNUD e o Idea. Segundo Lehoucq (2002), essa é uma tendência que rompe com os modelos de governança tradicionais, nos quais a gerência das eleições era prerrogativa do Executivo, permitindo uma forte influência dos partidos políticos. Para o autor, **somente quando os partidos delegaram a governança eleitoral para um organismo autônomo é que os conflitos eleitorais deixaram de promover instabilidades políticas** – fato claramente constatado na América Latina.  
(sem grifos no original).

Na Inglaterra, a função de verificação dos resultados da eleição migrou do monarca para o Parlamento como “uma posição defensiva dos commoners, resguardando-se do despotismo dos príncipes” de modo a garantir à Câmara



dos Comuns “as dimensões necessárias para a sua independência” (RIBEIRO, 1996:109).

Interessante é o comentário de Ricci e Zulini ( ) sobre o surgimento e desenvolvimento do sistema legislativo de verificação das eleições:

Esse modelo havia sido adotado inicialmente na Inglaterra desde o surgimento do parlamentarismo (OROZCO HENRIQUEZ, 2007) quando a Câmara dos Comuns evocou o controle sobre a verificação dos poderes e a validação dos mesmos como símbolo e tutela da própria independência até a reforma que, em 1868, transferiu a competência para o poder Judiciário (FALCON, 1998). O protótipo foi sucessivamente endossado na França, em 1789, conservando-se nas constituições consecutivas de 1793 e 1795, e posteriormente incorporado à maioria das cartas magnas elaboradas na Europa em princípios do século XIX, a exemplo da alemã e da espanhola, para citar alguns. Pode-se reconhecer nesse arquétipo a concepção montesquieuniana da separação dos poderes como defesa dos órgãos representativos da intervenção do monarca.

Surgiu, daí, uma espécie de princípio segundo o qual as Casas Legislativas seriam os únicos guardiões da elegibilidade – ausência de impedimentos para a candidatura – e da regularidade da eleição de seus próprios integrantes. Da Inglaterra esse sistema de verificação migrou-se para sua ex-colônia, os Estados Unidos da América – EUA – que, por ocasião da Constituição Federal de 1787, “incorpora essa conquista dando-lhe especial relevo, como elemento integrante do mecanismo da separação dos poderes, que escoçara simetricamente” (RIBEIRO, 1996:110), e, segundo o mesmo autor

Os convencionais americanos inseriram esse postulado na sua “*lex fundamentalis*”, no art. 1º, seção V, nº 1: “*Each House shall be the judge of the elections, return and qualifications of its own members, and a majority of each shall constitute a quorum to do business*”<sup>7</sup>

Como é cediço, a declaração de independência dos Estados Unidos, assim como seu próprio histórico de independência, inspiraram outros povos e a construção de seus respectivos estados – como a forma federativa de Estado – e a adoção de uma Constituição com a inclusão de um tópico destinado aos direitos e garantias fundamentais. Desta forma, o modelo de verificação dos resultados da eleição por meio do Parlamento irradiou-se mundo afora, notadamente na América Latina, a exemplo do Brasil, consoante será constatado no próximo capítulo.

---

<sup>7</sup> **Tradução livre:** Cada Casa julgará as eleições, retorno e qualificações de seus próprios membros, e a maioria de cada (casa) constituirá um quórum para aprovação.

O segundo sistema de verificação dos resultados da disputa eleitoral é o sistema eclético que visa a combater a deturpação do sistema a cargo do Poder Legislativo, com a criação de uma nova estrutura de modo a impedir, também, a intromissão do Poder Judiciário nas questões políticas. Alemanha, país precursor desse sistema, manteve a verificação com o Parlamento, com a criação de um Tribunal especial, com participação dos membros da Assembleia e dois membros do Tribunal Administrativo (RIBEIRO, 1996:112). Veja-se:

Aparece com o Tribunal de Verificação Eleitoral (*Wahlprüfungsgesicht*) – instituído no art. 31 da Constituição de Weimar, de 1919, com minucioso disciplinamento:

**‘Art. 31. Junto à Assembleia Nacional é instituído um Tribunal especial para a verificação das eleições e mais com a incumbência de conhecer das questões de perda de mandato de Deputado. O Tribunal de verificação de eleições compõe-se de Membros da Assembleia Nacional, eleitores por ela para uma legislatura e de membros do Tribunal Administrativo da República, nomeados pelo Presidente da República, mediante proposta da respectiva Presidência. As suas decisões são tomadas, depois de debate oral, por três membros da Assembleia Nacional e de dois membros do Tribunal Administrativo. Fora das suas sessões, o processo é dirigido por um comissário federal, nomeado pelo Presidente da República. Ao demais, o processo será regulado pelo mesmo Tribunal.’**

Sem grifos no original.

Entretanto, a atual Constituição alemã *“adota certos revestimentos judiciários, impregnando-os, contudo, de feição também política”* dotando a Dieta de *“poder para verificação dos mandatos de seus próprios membros”* criando uma espécie de sistema recursal para o Tribunal Constitucional Federal (RIBEIRO, 1996:112).

Por fim, o controle por um Tribunal Eleitoral, conforme leciona Ribeiro (1996:114), deve ser examinado a partir da experiência britânica que se fundou em 04 (quatro) imperativos de ordem pública.

Primeiro, deveriam ser incorporados elementos éticos aos elementos políticos no controle das eleições, de modo a garantir benefício isonômico a todos os atores do jogo eleitoral.

Segundo, o sistema de verificação em que se utiliza o Parlamento mostrou-se inadequado porquanto seria utilizado *“despoticamente pelas maiorias de hoje como pelas de amanhã”*, sempre favorecendo as oligarquias. Essa verdade levou o Parlamento a renunciar ao direito de ser o juiz de suas próprias eleições, *“sendo dirimidas as controvérsias pelos igualitários padrões*

jurisdicionais.

Terceiro, foi reconhecida a insuficiência do método jurisdicional “*para a garantia da imparcialidade em todas as ações de controle eleitoral*”, não bastando a proibição de que os magistrados exerçam atividade político-partidárias, devendo os integrantes do órgãos destinados à verificação das eleições “*se sujeitarem a regras processuais sobre causas impeditivas e de suspeição que os inabilita aos desempenhos judicantes*”.

Quarto, com o afastamento dos principais interessados nas disputas eleitorais, foi garantido a todos os que fossem participar da disputa eleitoral, a qualquer tempo, tratamento igualitário, além de dar legitimidade a qualquer dos protagonistas do embate, de forma a promover mecanismos em defesa da higidez nas inúmeras fases do processo eleitoral.

Conclui Ribeiro (1996:114), com a maestria que lhe é peculiar, dizendo que eram

esses os imperativos de ordem pública que influíram decisivamente na moldagem de compatível aparelhamento na estrutura judiciária, contendo traços específicos em razão das responsabilidades que lhe ficavam atribuídas, dedicando especial atenção quanto à salvaguarda da imparcialidade, sem prejuízo de sua eficiência operativa.

É de fácil percepção que, além da imparcialidade, da eficiência, da isonomia e da aversão à interferência de grupos oligárquicos no resultado da eleição, outro fator que conduziu à criação de um Organismo Eleitoral ligado ao Poder Judiciário foi exatamente a credibilidade e confiabilidade no resultado da eleição que, como já dito, conduz, também, à uma sucessão pacífica entre os governos.

Para Sadek (1995:5), a forma de verificação através do Parlamento, “é ainda hoje a mais frequente”, porém, em muitas nações, “esse procedimento tem sido fortemente questionado, devido à forma facciosa com que o próprio Parlamento às vezes exerce seu poder, sobretudo quando se contesta a validade da eleição de algum membro do Legislativo”, para asseverar que “vários países conferiram a um órgão do Judiciário e/ou administrativo parte da responsabilidade de controlar as eleições”.

Lehoucq (citado por ZULINI e RICCI, 2012:91) afirma que “a estabilidade dos regimes em voga no século XIX dependia tanto da organização das eleições” “quanto de como os poderes Executivo e Legislativo controlavam os

resultados eleitorais”. Para os autores três ingredientes eram necessários para a ocorrência de instabilidade do regime: a) ausência de uma Justiça Eleitoral imparcial; b) uma oposição fora das instituições representativas; e c) um Poder Executivo manipulador dos procedimentos eleitorais.

Examinando as várias soluções adotadas nos países da América Latina, Sadek (1995:6) detectou a existência de nomenclaturas das mais diversas possível, nem sempre condizentes com sua natureza jurídica. Neste sentido:

Um exame da mera denominação dos organismos encarregados dos assuntos eleitorais já demonstra a referida variedade. Aparece com o nome de ‘Tribunal’ no México, na Guatemalam em El Salvador, em Honduras, na Costa Rica, no Panamá, no Equador, no Paraguai, no Chile e no Brasil. É designado como ‘Conselho’ na Nicarágua, na Colômbia e na Venezuela. Recebe o título de ‘Corte’ no Uruguai e na Bolívia. Como ‘Junta’ preside as eleições na República Dominicana; como ‘Jurado’ no Peru; e, finalmente, como ‘Câmara’ na Argentina. Iguais designações dos organismos administradores e controladores das eleições não significa, entretanto, que possuam o mesmo perfil institucional. Assim, embora o título mais frequente seja o de Tribunal, o que sugeriria uma instituição judiciária, independente dos partidos e com autonomia face ao executivo, não é isto o que se verifica.

Caso dos mais interessantes é o da Costa Rica que, segundo Sadek (1995:6) possui um Tribunal Supremo de Eleições com o mesmo formato desde 1949 “como um mecanismo independente em relação aos demais poderes do estado e aos partidos políticos”, sendo visto por muitos como uma espécie de quarto poder, pois é “mais propriamente um órgão judicial, mas com autonomia em relação ao Poder Judiciário Ordinário, com total independência funcional”.

Tendo obtido essa visão panorâmica sobre os Modelos de Governança Eleitoral existentes, passar-se-á, nos próximos capítulos, ao estudo dos Modelos do Brasil e da Argentina, notadamente quanto aos seus organismos eleitorais.

## **CAPÍTULO 2**

### **MODELO DE GOVERNANÇA ELEITORAL NO BRASIL**

Neste capítulo, cuidar-se-á do modelo de governança eleitoral utilizado atualmente no Brasil. Porém, necessário será examinar, de modo precedente, os modelos que já foram adotados desde a Colônia até a democracia contemporânea.

Desta forma, visando a um melhor aproveitamento para desenvolver e apreender o estudo, o presente capítulo será dividido em 05 (cinco) momentos. No primeiro, será feito um esboço histórico do sistema eleitoral brasileiro. Na sequência, será a vez dos níveis de governança eleitoral utilizados atualmente no Brasil, vale dizer quais os órgãos responsáveis por editar as normas eleitorais e quais cuidam da administração e do contencioso eleitorais.

Os itens seguintes se ocuparão do estudo da Justiça Eleitoral do Brasil, seus órgãos e funções.

#### **2.1 Antecedentes históricos**

##### **2.1.1 Brasil Colônia**

Sendo uma Colônia de Portugal, no Brasil, as primeiras normas jurídicas aplicadas aqui foram as ordenanças lusitanas. Aliás, segundo Ferreira (2001:28), a denominação Brasil Colônia deve ser eliminada por dois motivos. Primeiro, porque é anticientífica, “por nunca ter o Brasil sido uma ‘colônia’ e essa denominação nunca ter-lhe sido aplicada, conforme a totalidade dos documentos o provam”. Segundo, porque, tal como em Portugal, era o povo quem votava para “a designação de juízes, vereadores, almotacéis e outros oficiais” concluindo que “até 1822, o povo votava em massa, sem limitações, sem restrições”. E arremata (FERREIRA, 2001:36)

É oportuno ressaltar que o direito do voto não foi outorgado ao povo brasileiro ou por este conquistado à força. **A tradição democrática do direito de votar, de escolher governantes (locais), está de tal maneira entranhada na nossa vida política que remonta à**

**fundação das primeiras vilas e cidades brasileiras**, logo após o Descobrimento.

(...) Por ora, vale ressaltar que o livre exercício do voto, de escolher governos locais, surgiu no Brasil com os primeiros núcleos de povoadores. Esse direito, as gerações seguintes sempre o defenderam, mesmo tendo de se insurgir contra os governadores-gerais e provinciais e contra eles representando os reis de Portugal. Por isso, os bandeirantes paulistas, quando se embrenhavam nos sertões, iam imbuídos da prática do direito de votar e de ser votado. Quando, em 1719, Pascoal Moreira Cabral chega, com sua bandeira, às margens dos rios Cuiabá e Coxipó-mirim, e ali descobre ouro e resolve estabelecer-se, seu primeiro ato é realizar a eleição de guarda-mor regente. E naquele dia, 8 de abril de 1719, reunidos numa clareira no meio da floresta, aqueles homens realizam uma eleição (sem grifos no original).

Em que pese o brilhantismo do autor, o termo Colônia é um ótimo designador da história do Brasil vivenciada desde a chegada dos portugueses até a declaração de independência. O simples fato de os documentos históricos da época não empregarem tal denominação não afasta a natureza jurídica da relação existente entre o Brasil e Portugal. De igual modo, o fato de se permitir que pessoas – cidadãos – da colônia votassem não rompe a relação hierarquizada que existia entre os dois países.

Fosse assim, não precisaria ser declarada a independência.

Doutro norte, se os bandeirantes, de um lado, poderiam ter essa motivação para desbravar o interior do país, não há como negar que a principal mola propulsora era a ambição pelo descobrimento de novas minas de ouro.

A organização administrativa do Brasil Colônia era fundada, principalmente, nas câmaras municipais que, segundo Ferreira (2001:42), dentre as inúmeras funções estava a de distribuir justiça. Essa câmara municipal, que não possuía quadros permanentes, era composta por juizes, vereadores, procuradores, tesoureiros, almotáceis. O conjunto desses cargos recebia a denominação de oficiais das câmaras.

Segundo Ferreira (2001:42) essas eleições “eram feitas, como em Portugal, pelo povo, que tinha a mais ampla liberdade de escolher governantes locais”. Deve, porém, questionar quem era o povo brasileiro, eis que se excluíam os escravos, os índios, os pobres, e as mulheres. Deste modo, essa liberdade não era tão ampla como defende o autor.

Os detentores desses cargos possuíam um mandato de apenas 01 (um) ano, porém a eleição se dava a cada 03 (três) anos. Desse modo, num único pleito eleitoral eram eleitos os detentores dos três mandatos consecutivos. Tal

eleição era realizada de modo indireto e funcionava da seguinte forma (FERREIRA, 2001).

- a) primeiro, os eleitores compareciam e escolhiam 06 (seis) eleitores, pronunciando o voto ao escrivão, em segredo;
- b) os 06 (seis) eleitores escolhidos pelos demais eleitores eram nomeados, também em segredo;
- c) os 06 (seis) eleitores deveriam, então, prestar juramento perante os Santos Evangelhos de que escolheriam “as pessoas que mais estivessem à altura destes [cargos], e juravam, também, que não contariam a ninguém o nome escolhido”;
- d) prestados os juramentos, os 06 (seis) eleitores eram divididos em dupla, formando 03 (três) grupos – os componentes da dupla não poderiam ter parentesco entre si;
- e) as duplas se reuniam, mas as conversas, sobre a eleição, somente se davam no interior de cada grupo, de forma que um grupo não saberia da deliberação do outro;
- f) cada grupo fazia uma lista com 03 (três) nomes para cada vaga em disputa. Exemplificando, no caso do cargo de juiz, se houvesse apenas uma vaga em disputa, haveria apenas 03 (três) nomes, se houvesse 2 (duas) vagas, seriam indicados 06 (seis) nomes. Essas listas, hoje, teriam natureza jurídica de cédula de votação;
- g) os grupos entregavam suas listas para o juiz mais antigo, que também prestava juramento de manter as listas em segredo;
- h) de posse das listas, competia, agora, ao juiz “apurar a pauta”, isto é, elaborar uma lista dos mais votados para cada ano. Assim, o juiz elaborava listas dos que exerceriam os mandatos nos 03 (três) anos seguintes.
- i) elaboradas as listas para cada ano, elas seriam escritas em três pápeis para cada cargo em disputa, e eram

colocadas, cada uma, numa bola de cera chamada de pelouro, que, em seguida eram colocados em sacos e fechados em confre com 03 (três) fechaduras. Como existiam 03 (três) vereadores, cada um que estivesse exercendo o mandato ficaria com uma chave;

j) quando se aproximava o término do mandato dos oficiais, o povo se reunia e os 03 (três) vereadores abriam o cofre e retiravam um pelouro com os nomes dos oficiais que exerceriam o próximo mandato. Isso era repetido nos dois anos seguintes;

k) ao final do segundo mandato, eram retiradas as listas relativas ao último mandato e, juntamente com essas, as listas elaboradas pelas duplas de eleitores e a pauta do juiz.

Observa-se que esse sistema de eleição era bastante rudimentar e complexo. Como a lista dos eleitores escolhidos para ocupar o cargo era formada por 06 (seis) membros escolhidos dentre os demais, e, depois, elaborada pelo juiz, pode-se dizer que a eleição era indireta de duplo grau. Ademais, o juiz detinha bastante discricionariedade para elaborar as suas listas de eleitos, pois caberia a ele escolher, por exemplo, 03 (três) nomes para vereadores, sendo um trio para cada mandato, devendo combinar para que o município fosse governado da melhor forma possível (FERREIRA, 2001:47).

Aí estava, pois, a sabedoria das Ordenações. O juiz, diante de um máximo de 27 nomes para vereadores (caso de três vereadores num conselho), teria de escolher nove nomes, dividindo-os de três em três, para cada ano de mandato. **E, ao escolher três, deveria fazê-lo de tal maneira que não fossem inimigos entre si, nem fossem todos bisonhos, etc.**, tudo isso “para que a terra seja melhor governada”; **dessa maneira o juiz observava cada cargo de oficial da câmara.** Ficava então a pauta organizada. “e esta pauta será assinada pelo juiz, cerrada e selada” (sem grifos no original).

Lado outro, somente ao término do segundo mandato, quando seriam revelados os últimos pelouros, é que os eleitores e os oficiais teriam como efetivamente exercer fiscalização sobre o trabalho do juiz ao elaborar as listas com os candidatos eleitos e, conforme conclui Ferreira (2001:48)

Se houvesse fraudes, ficaria agora comprovado, mais os oficiais, esses haviam exercido o seu mandato, e isto não teria remédio. **O código eleitoral das Ordenações, a esta altura, atingia o máximo da ingenuidade.** Aliás, estava de acordo com o espírito da época



(sem grifos no original).

Esse sistema vigorou, para as eleições municipais, até o ano de 1828, quando foi editado o Código Eleitoral do Império.

Em 1821, ainda no Brasil colonial, Dom João VI convocou eleições para que o povo brasileiro escolhesse seus representantes às Cortes Portuguesas. Nesta eleição, foi adotado um sistema eleitoral indireto de 04 (quatro) graus

As Instruções de 7 de março de 1821 estabeleciam um sistema de eleição em quatro graus: o povo, em massa, escolhia os compromissários; estes, escolhiam os eleitores de paróquia, que, por sua vez, escolhiam os eleitores da comarca; finalmente, estes último procediam à eleição dos deputados. (FERREIRA, 2001:100).

Por esse método, segundo Ferreira (2001:101) inexistia qualquer tipo de discriminação, posto que todos os que compareciam poderiam votar, mesmos os analfabetos. Deve-se, entretanto, alertar que ainda ocorriam discriminações, uma vez que existia o voto censitário e as mulheres não possuíam direitos políticos. Essa massa de eleitores, eleitorado de primeiro grau, escolhia os eleitores compromissários, cuja quantidade variava de acordo com o número dos que seriam eleitos na fase seguintes, isto é, os eleitores de paróquia. Para cada 200 (duzentas) casas, ou famílias, seria nomeado um eleitor de paróquia e, para cada eleitor de paróquia seriam eleitos 11 (onze) compromissários, para 02 (dois) eleitores de paróquia, seriam eleitos 21 (vinte e um) compromissários e para 03 (três) ou mais eleitores de paróquia, seriam eleitos 31 (trinta e um) compromissários.

A eleição dos compromissários (FERREIRA, 2001:102) era realizada perante a Câmara Municipal, também chamada de Casa do Conselho, porém, antes de proceder à votação, o povo se dirigia à Igreja Matriz para celebração da missa solene do Espírito Santo, direcionada à circunstância eleitoral. Terminada a missa, os eleitores voltavam à Câmara Municipal e ditavam os votos ao secretário, isto é, o voto era aberto.

Eleitos os compromissários, estes, *in continenti*, iam para um recinto separado e, ali, elegiam os eleitores paroquiais, os quais deveriam ter acima de 25 anos. Concluindo os trabalhos, os eleitores compromissários retornavam à assembleia (povo) e entregavam o resultado à junta eleitoral.

A seguir, era lavrada a ata (ou termo), cada eleitor paroquial (de 3º grau) ficando de posse de uma cópia, que seria a sua “nomeação”, como dizia a lei. Após, a junta dissolvia-se. Então, “os cidadãos que formavam a junta, levando o eleitor ou eleitores (paroquiais), entre o presidente, escrutinadores e secretário, se dirigirão à igreja Matriz,

onde se cantará um *Te Deum solene*”.

Os eleitores de paróquia (de 3º grau), de posse dos seus diplomas (cópias da ata), dirigiam-se, após a eleição, às cabeças das respectivas comarcas. A eleição que eles iam agora proceder realizava-se no domingo seguinte ao da eleição anterior.(FERREIRA, 2001:102).

No dia marcado, os eleitores paroquiais, segundo Ferreira (2001:103), se reuniam no Paço Municipal e nomeavam, sob a presidência do corregedor da comarca, um secretário e dois escrutinadores. Antes de proceder à eleição dos eleitores da comarca, realizavam a cerimônia religiosa (missa do Espírito Santo). Terminada a cerimônia, os eleitores paroquiais, em escrutínio secreto, elegiam o eleitor da comarca utilizando o sistema majoritário de maioria absoluta (seria considerada eleita a pessoa que obtivesse, no mínimo, 50% dos votos mais 1. Caso ninguém alcançasse o referido número, seria realizado um segundo escrutínio com os eleitores mais bem votados).

Concluída a votação, os eleitores paroquiais estavam dispensados de suas funções. Já os eleitores da comarca, isto é, de 4º grau, deveriam se dirigir à capital da província para eleição, já no domingo seguinte, a fim de procederem à escolha dos Deputados.

Nesse domingo, entregavam seus diplomas à autoridade civil mais graduada na província, que presidiria os trabalhos, e marcavam dia para a escolha dos Deputados à Corte de Lisboa. No dia marcado, antes do processo eleitoral, era realizada uma cerimônia religiosa na igreja Catedral – missa do Espírito Santo celebrada preferencialmente pelo Bispo.

Concluída a missa, os eleitores voltavam à Câmara e elegiam os Deputados, ditando seus votos para o secretário. Era, novamente, adotado o sistema de maioria absoluta, sendo que os que não conseguissem essa marca passariam por um segundo escrutínio, sendo eleitos “o que alcançassem a ‘pluralidade dos votos’ simplesmente” (FERREIRA, 2001:103).

Escolhidos os Deputados, eram eleitos agora os seus suplentes. Encerrava-se o processo com a celebração de outra missa *Te Deum*.

Ainda no período colonial, o Brasil teve outras duas eleições gerais.

A segunda eleição geral foi convocada por Dom João VI teve por objetivo eleger os membros de juntas provisórias que teriam a função de governar as províncias. Para essa eleição, foi adotado o mesmo sistema previsto nas Instruções de 07 de março de 1821, com uma alteração, qual seja,

mantiveram-se os eleitores de paróquia, 3º grau, que já haviam sido eleitos, e acabaram com os eleitores de 4º grau.

Ressai, então, que a massa de eleitores não participou desta segunda eleição geral, cabendo aos eleitores de paróquia a função de escolher os membros da junta provisória.

Ao que parece, os eleitores de paróquia seriam os mesmos da eleição de deputados às Cortes, realizada anteriormente. Esses eleitores de paróquia (3º grau) deveriam, por esse decreto, continuar no exercício de suas funções, ficando os eleitores de comarca (4º grau) sem função. Parece que os eleitores de paróquia constituíam, segundo o decreto em causa, um colégio eleitoral permanente, ao menos naquelas circunstâncias excepcionais, de nova organização político-administrativa do Brasil. Pelo menos, não foram convocadas novas eleições. (FERREIRA, 2001:109)

Já a terceira eleição geral, convocada pelo então Príncipe Regente Dom Pedro I, em 1822, teve por objetivo a eleição para os membros do Conselho de Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil que, futuramente, viria a se transformar na Câmara dos Deputados do Brasil Império. Essa eleição também se valeu do decreto de 07 de março de 1821, adotando o sistema majoritário simples, consoante atesta Ferreira (2001:110)

Seriam eleitos também os que tivessem 'maior número de votos entre os nomeados' isto é, "pluralidade de votos" (maioria relativa), em vez de "pluralidade absoluta" (maioria absoluta), como exigia o Decreto de 7 de março de 1821, para eleição dos deputados às Cortes.

Dom Pedro I deixou a cargo de cada província a deliberação sobre a possibilidade, ou não, de realizar nova eleição para escolha dos eleitores paroquiais (3º grau), extinguindo os eleitores de 4º grau.

No Brasil colônia, portanto, ao lado das eleições municipais que aconteciam a cada triênio, ocorreram essas três eleições gerais.

### **2.1.2 Brasil Império**

Já no primeiro ano de seu Reinado, Dom Pedro I, príncipe regente do Brasil, convocou eleições para a Assembleia Nacional Constituinte e Legislativa, cujas regras eleitorais constavam do Decreto de 19 de junho de 1822, que constituiu "a primeira lei eleitoral brasileira, isto é, a primeira elaborada especialmente para presidir as eleições no Brasil".

Essa lei eleitoral, segundo Ferreira (2001:122,) estabelecia que a massa de eleitores escolheria os eleitores de paróquia, sendo 01 (um) eleitor para

cada 100 (cem) fogos. Para compor a massa de eleitores, a pessoa deveria possuir os seguintes requisitos: a) ser casada; b) se solteira, ter mais de 20 anos e não ser filho-família, isto é, dependente; c) residir há pelo menos 01 (um) ano na freguesia.

Não seria desarrazoado, então, entender que o sufrágio seria praticamente universal, dado os requisitos acima aduzidos. Porém, os artigos 8º e 9º dessa lei eleitoral, no entanto, expressamente excluía do direito ao voto (FERREIRA 2001:129): a) todos os que receberem salário, salvo os guarda-livros, primeiros-caixeiros de casas de comércio, os criados de alto posto da Casa Real e os administradores de fazenda; b) os religiosos regulares (clérigos); c) os estrangeiros não naturalizados; d) os criminosos.

Sobre a exclusão dos trabalhadores, isto é, das pessoas que não detinham posses, a ideia reinante à época era no sentido de que o Estado existia em decorrência da proteção à propriedade e que se a maioria, que não detinha propriedade, pudesse votar, a propriedade estaria ameaçada (FERREIRA, 2001:130)

John Locke, por exemplo, ia buscar a origem e o fim do Estado na propriedade. Diz ele: **“Portanto, a grande e primordial finalidade que une os homens em comunidades e os obriga a organizar-se em governo não vem a ser mais do que a conservação da propriedade”** (original não grifado).

Tais ideais serviram de balizas para a criação da Constituição dos Estados Unidos da América, tanto acrescentando “o governador Morris, nessa ocasião” que “se os pobres tiverem o direito do voto, eles o venderão aos ricos” (FERREIRA, 2001:130).

A Lei de 19 de junho de 1822 matinha a atribuição do pároco de fazer o censo dos fogos – moradias – existentes na comarca, com a finalidade de determinação dos eleitores da paróquia.

Manteve-se, também, a realização de cerimônia religiosa precedente ao início da votação. Após a eleição dos eleitores da paróquia, estes deveriam se dirigir, 15 (quinze) dias após essa eleição, para as cabeças de distritos para, então, elegerem os deputados. Encerrada a votação, todos deveriam se dirigir à igreja principal para entoar solenemente *“Te Deum”*.

Assim estavam eleitos os Deputados da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Brasil Império que foi “inaugurada, a 3 de maio de 1823” [t]endo funcionado regularmente, é dissolvida pelo imperador a 13 de novembro do

mesmo ano”.

É cediço que o motivo que levou Dom Pedro I, já Imperador do Brasil, a dissolver a Assembleia Constituinte foi a pretensão deste em restringir os poderes do Imperador. Por isso, outorgou-se ao povo brasileiro a Constituição de 1824, que, naquilo que nos importa, trouxe os seguintes regramentos:

- a) quatro poderes políticos do Estado: Executivo, Legislativo, Judiciário e o Moderador. Este último ocupado exclusivamente pelo Imperador e tendo por função a manutenção da Independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes;
- b) poder legislativo bicameral: Câmara dos Deputados e Câmara de Senadores, com legislatura de quatro anos;
- c) em caso de menoridade do Imperador, que cessaria aos 18 anos, a direção do Império ficaria a cargo de uma regência que, nos termos do artigo 122 da Constituição recairia em parente segundo a ordem de sucessão ao trono, devendo ser maior de 25 (vinte e cinco) anos de idade. Caso não houvesse parente que reunisse tais requisitos, seria nomeada uma Regência permanente pela Assembleia Geral, composta de três Membros (art. 123);
- d) estabelecia o direito de ser eleitores de 1º grau

<sup>8</sup> e de 2º grau<sup>9</sup>;

e) estabelecia a elegibilidade dos deputados<sup>10</sup> e dos senadores<sup>11</sup>. Sobre os senadores, devem-se apontar algumas peculiaridades: a eleição era organizada em lista tríplice, cabendo ao Imperador a nomeação de um deles, eram vitalícios e os príncipes da Casa Imperial eram, automaticamente, senadores, desde que maiores de 25 anos; e

f) mantinha a eleição para as Câmaras Municipais. Essa Câmara Municipal teria o número de vereadores determinado pela legislação, cabendo ao seu presidente a função análoga ao de prefeito.

À vista da nova ordem constitucional, foram editadas por Dom Pedro I as Instruções de 26 de março de 1824, um dia após a outorga da Carta Magna,

---

<sup>8</sup> Art. 91. Têm voto nestas Eleições primarias

I. Os Cidadãos Brasileiros, que estão no gozo de seus direitos politicos.

II. Os Estrangeiros naturalizados.

Art. 92. São excluidos de votar nas Assembléas Parochiaes.

I. Os menores de vinte e cinco annos, nos quaes se não comprehendem os casados, e Officiaes Militares, que forem maiores de vinte e um annos, os Bachares Formados, e Clerigos de Ordens Sacras.

II. Os filhos familias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem Officios publicos.

III. Os criados de servir, em cuja classe não entram os Guardalivros, e primeiros caixeiros das casas de commercio, os Criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes, e fabricas.

IV. Os Religiosos, e quaesquer, que vivam em Commuidade claustral.

V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos.

<sup>9</sup> Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se

I. Os que não tiverem de renda liquida annual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego.

II. Os Libertos.

III. Os criminosos pronunciados em queréla, ou devassa.

<sup>10</sup> Art. 95. Todos os que podem ser Eleitores, abeis para serem nomeados Deputados. Exceptuam-se

I. Os que não tiverem quatrocentos mil réis de renda liquida, na fórmula dos Arts. 92 e 94.

II. Os Estrangeiros naturalizados.

III. Os que não professarem a Religião do Estado.

<sup>11</sup> Art. 45. Para ser Senador requer-se

I. Que seja Cidadão Brasileiro, e que esteja no gozo dos seus Direitos Politicos.

II. Que tenha de idade quarenta annos para cima.

III. Que seja pessoa de saber, capacidade, e virtudes, com preferencia os que tiverem feito serviços á Patria.

IV. Que tenha de rendimento annual por bens, industria, commercio, ou Empregos, a somma de oitocentos mil réis.

Essa nova lei eleitoral regeria a eleição para a Assembleia Legislativa (Deputados), não havendo grandes mudanças em relação à anterior, pois “[a] diferença era mais na forma do que na essência” (FERREIRA, 2001:143).

Dentre as alterações, pode-se destacar que a eleição dos eleitores de paróquia, pela primeira vez, seria realizada na igreja em que for celebrada a missa do Espírito Santo – que, como já foi dito alhures, sempre antecedia à eleição – tomando frente aos trabalhos o presidente e o pároco. Esse presidente era um juiz, ordinário ou de fora.

A segunda alteração era o mandamento de que as cédulas fossem assinadas pelo eleitor, não esclarecendo se o eleitor deveria ser alfabetizado ou não. Ferreira (2001:145), a esse respeito, assim se manifestou:

Como não aventava nem insinuava a possibilidade de o eleitor não saber ler nem escrever, nem exigir que o eleitor assinasse, **no momento, provavelmente ele já poderia levar a cédula assinada.** Assim, esta lei diferia substancialmente da anterior, que permitia ao cidadão que não soubesse escrever ditar ao secretário os nomes das pessoas em que votava, e fazer uma cruz, sinal que seria identificado pelo secretário (sem grifos no original)

Outra alteração dizia respeito à possibilidade de o voto ser dado mediante procuração, desde que houvesse o reconhecimento por tabelião nas cidades ou vilas.

Eleitos os eleitores paroquiais, após 15 (quinze) dias, se reuniam-se nas cabeças dos distritos para a eleição dos Deputados e Senadores. Era escolhido um presidente de mesa, dentre os eleitores paroquiais. No dia seguinte, procedia-se à igreja principal para a missa do Espírito Santo e, após, voltavam para o local do ajuntamento.

Nesse segundo dia, eram eleitos os senadores, devendo cada eleitor organizar “uma lista de número triplo dos senadores a eleger”, em consonância ao art. 43 da Constituição, “[a]s eleições serão feitas pela mesma maneira, que as dos Deputados, mas em listas triplices, **sobre as quaes o Imperador escolherá o terço na totalidade da lista**”.

No dia seguinte, o corpo eleitoral se reunia novamente para a eleição dos Deputados, sem a necessidade de realização de uma nova missa. De igual modo, no quarto dia, eram eleitos os membros dos conselhos provinciais. Encerrados os trabalhos, o colégio eleitoral era dissolvido e os resultados das eleições nas cabeças dos distritos eram encaminhados para a capital da

província e, na Câmara Municipal, era feita a apuração final.

No primeiro dia, ocorria a abertura dos trabalhos. No segundo dia, apuravam-se os votos para o Senado. Concluída a apuração, a lista dos eleitos era encaminhada ao Imperador para a nomeação dos eleitos. Não havia a missa final, uma vez que não se sabia, ainda, quais seriam eleitos.

No terceiro dia, apuravam-se os votos para os Deputados e, concluídos os trabalhos, o resultado era encaminhado à Secretaria de Estado dos Negócios do Império “dando-se ao eleito uma cópia da ata, que servia como diploma” (FERREIRA, 2001:148). Por fim, era realizada a missa com o “*Te Deum*”.

No quarto dia, passava-se à apuração dos votos para os membros dos conselhos gerais de província. Eram repetidas as mesmas solenidades do terceiro dia.

Em 1º de outubro de 1828 foi editada nova lei que passou a regular as eleições municipais, substituindo as Ordenações do Reino. A maior inovação desta lei, sem sobra de dúvidas, foi determinar a inscrição dos eleitores. Agora, competia ao juiz de paz, 15 (quinze) dias antes das eleições, afixar a relação de todas as pessoas daquela paróquia que teriam direito a votar. Consoante notícia Ferreira (2001:160) “para presidir as eleições municipais, foi a primeira no Brasil a exigir a inscrição prévia dos eleitores, verdadeiro processo de alistamento compulsório, *ex officio*”.

Outra inovação, segundo Ferreira (2001:160) de igual importância foi a instituição, pela primeira vez, de eleições diretas, vale dizer, o eleitor, sem intermediários, escolheria seus representantes. E se fosse analfabeto, a lei expressamente autorizava que outra pessoa assinasse a rogo do eleitor, permitindo, ainda, que aquele que não pudesse comparecer ao local de votação poderia, mediante justificativa, mandar seus votos com carta fechada.

A mesa receptora dos votos era formada da mesma forma estabelecida para a eleição de Senadores, aos quais competia a escolha do local em que os trabalhos seriam realizados.

Encerrados os trabalhos, a mesa apurava a eleição para o cargo de juiz de paz e encaminhava os votos relacionados à vereação para a Câmara da cidade a fim de apurá-los. De posse dos envelopes de todas as paróquias, a Câmara marcava dia para a apuração, que se daria a portas abertas.



De resto, “[a]s eleições municipais eram bem simples, pela Lei de 1º de outubro de 1828” “[a]té mesmo as missas eram dispensadas” (FERREIRA, 2001:162).

Até esse momento, os partidos políticos inexistiam no Brasil. Apenas a partir de 1831 começaram a surgir os primeiros: o Restaurador, que defendia o retorno de Dom Pedro I; o Republicano, que pretendia a abolição da monarquia; e o Liberal, cuja pretensão era a reforma constitucional, mantendo-se a monarquia. No ano de 1837, surge o quarto partido, o Conservador, opositor ao Liberal, o qual pugnava pela unidade do Império, mantendo-se a monarquia. Com esses partidos

No dia das eleições, entretanto, todo o furor antes reprimido explodia, provocando, entre os partidários, toda a série de desatinos. Tudo se corrompia nesse dia: mesas eleitorais, autoridades, eleitores, etc. O objetivo era ganhar de qualquer maneira. E nesses dias de eleições, as paixões políticas se desencadeavam. (FERREIRA, 2001:168).

Em 04 de maio de 1942, foi editada nova lei eleitoral que estabeleceu, pela primeira vez, o alistamento dos eleitores, criando, para tanto, uma Junta de Alistamento, em substituição ao trabalho que o pároco, sozinho, desenvolvia. Essa Junta de Alistamento era composta de um juiz de paz do distrito, um subdelegado e o pároco, competindo-lhes promover o alistamento dos eleitores primários, isto é, de 1º grau, e, também, os eleitores de paróquia, ou de 2º grau.

Observa-se que ao elaborar uma lista de eleitores de paróquia, na prática, a Junta de Alistamento tinha a competência de estabelecer a elegibilidade para essa categoria de eleitores.

Competia-lhe, ainda, decidir e julgar, sobre as reclamações a respeito da lista de eleitores.

A Lei de 04 de maio de 1942 estatuiu, também, a composição da Mesa de votação: juiz de paz, pároco, 2 escrutinadores escolhidos dentre os eleitores de 1º grau.

Todas as leis eleitorais, até esse momento, tinham sido feitas por iniciativa do Poder Executivo – o Imperador, entretanto, a Lei de 19 de agosto de 1946 partiu de uma proposição do próprio Parlamento e criou a Junta de Qualificação, competindo-lhe organizar a lista dos eleitores.

Essa Junta de Qualificação era composta de 04 (quatro) cidadãos mais o juiz de paz. Os cidadãos eram escolhidos pelos eleitores de 2º grau –

eleitores de paróquia – da eleição anterior.

A Junta de Qualificação deveria se reunir anualmente, no 3º domingo de janeiro, para rever a lista de eleitores anterior. Feita a atualização, essa lista era fixada na Matriz, havendo possibilidade de interposição de recurso para o Conselho Municipal de Recursos e a Relação do Distrito.

Revogou a novel lei dispositivo da legislação anterior, de modo a permitir que todos os cidadãos pudessem ser eleitores de 1º e de 2º grau, ou seja, retirou a regra de inelegibilidade. Estabeleceu, entretanto, a seguinte regra: para cada grupo de 40 (quarenta) eleitores de 1º grau, haveria um eleitor de 2º grau.

Com relação à Mesa de votação, retirou o pároco de sua composição, mantendo-o, entretanto, na função de reconhecer os eleitores votantes. No dia da eleição, que passou a ser realizada no recinto da própria igreja em que foi celebrada a missa, primeiramente eram eleitos os integrantes da Mesa de votação – o Juiz de paz, o Escrivão, e dois eleitores e seus suplentes.

Em 20 de outubro de 1875, foi editado o Decreto nº 2.675 que introduziu algumas inovações e modificações na Lei de 19 de outubro de 1946, sem, contudo, revogá-la.

A primeira inovação/modificação foi a criação da Junta Paroquial de Qualificação, com competência para o alistamento dos eleitores, composta por 4 cidadãos e um presidente. A Junta era escolhida pelos próprios eleitores de Paróquia da eleição anterior, em eleição presidida pelo Juiz de Paz mais bem votado.

A segunda inovação foi a criação de um sistema de verificação, além de um sistema recursal, em face da lista de eleitores feita pela Junta Paroquial de Qualificação. Assim, após elaborada a lista de eleitores, a Junta Paroquial de Qualificação a enviava para a Junta Municipal – composta pelo Juiz Municipal, que atua como presidente – e 02 (dois) membros eleitos pelos Vereadores da Câmara.

Esta junta municipal ouvia reclamações, queixas, provas, etc., sobre inclusão ou omissão de cidadãos que podiam, ou não, ser eleitores. A junta podia excluir os indevidamente qualificados pelas juntas paroquiais, devendo, antes, notificá-los para que se defendessem, ou melhor, “sustentassem o seu direito”. (FERREIRA, 2001:233).

Da decisão da Junta Municipal caberia recurso para o Juiz de Direito, sendo essa a terceira inovação da Lei ora em comento. A toda evidência que

não se tratava de uma Justiça Eleitoral, mas foi o primeiro movimento de judicialização das questões eleitorais no Brasil. Para Ferreira (2001:237) “[n]ão era, como se poderá supor, a criação de uma Justiça Eleitoral, mas sim a atribuição à Justiça comum de importantes encargos”.

A quarta inovação, e, sem sobra de dúvidas, a mais importante, tratou da instituição do título de eleitor. Esse documento deveria ter os seguintes dados “número do título, o nome da província, do município, da paróquia, do distrito e do quarteirão” “nome do eleitor, idade, estado civil, profissão, renda, filiação, domicílio e elegibilidade” (FERREIRA, 2001:252).

Não é difícil imaginar o quão positiva foi a recepção dos títulos eleitorais. Tito Franco de Almeida, citado por Ferreira (2001:252) fez seguinte saudação: Não é preciso encarecer a posse dos títulos de qualificação; sua grande importância resalta de ser o reconhecimento do direito de votar, direito que se torna incontestável, indisputável. Por conseguinte, devem os partidos interessados prestar a maior atenção e cuidado em que todos os seus correligionários recebam seus títulos, evitando que por descuido, negligência, esquecimento, deixem de ir pessoalmente recebê-los do juiz de paz, acompanhado os que não souberem escrever para por eles assinarem os títulos e passarem o respectivo recibo.

O Imperador Dom Pedro II, tendo em vista a ascensão dos liberais, decide passar a tarefa de uma reforma eleitoral, que deveria, igualmente, possuir o ônus da formação do ministério. Consoante comenta Ferreira (2001:258) “[a] escolha recaiu no liberal baiano José Antônio Saraiva” que foi indicado “tanto pela sua habilidade como por ser respeitado na Câmara e no Senado”.

Saraiva, por seu turno, escolheu seu conterrâneo Ruy Barbosa para a função de redigir uma legislação eleitoral, baseada em esquema já organizado (FERREIRA, 2001:258).

Esse projeto tornou-se o Decreto 3.029, de 09 de janeiro de 1881, que trouxe importantíssimas inovações, sendo que as maiores, com certeza, foram a instituição do voto direto e o censo do eleitorado, tanto que essa lei recebeu o nome de Lei Saraiva ou Lei do Censo.

Agora o alistamento dos eleitores deixou de ser *ex officio*, para ser uma iniciativa do próprio eleitor. Segundo o artigo 6º da Lei Saraiva, o alistamento tinha duas fases: a preliminar realizada pelo juiz municipal, e a definitiva levada a efeito pelo juiz de direito da comarca. Se houvesse na comarca mais de um juiz de direito, as duas funções caberiam a eles. Veja-se:

Art. 6º O alistamento dos eleitores será preparado, em cada termo, pelo juiz municipal, definitivamente organizado por comarcas pelos juizes de direito destas.

§ 2º Nas que tiverem mais de um juiz de direito, tanto o preparo com a organização definitiva do alistamento serão feitos pelos juizes de direito, cada um no respectivo districto criminal, competindo ao do 1º o registro do alistamento geral dos eleitores de toda a comarca, pelo modo estabelecido nos §§ 8º a 11 deste artigo.

Como aponta Ferreira (2001:268)

[o] processo de alistamento e conseqüente expedição do título de eleitor era afeto ao juiz de Direito e cheio de detalhes quanto a registros em tabeliãs, comunicações ao ministro do Império, presidente da província, etc. Das decisões dos juizes havia recurso à instância superior.

A composição da Mesa de votação, por sua vez, era integrada pelo juiz de paz mais bem votado, os dois outros juizes de paz que se seguirem a ele e mais dois cidadãos. A própria Mesa cuidava da apuração dos votos.

Concluída a apuração, era lavrada uma ata no livro de notas do tabelião de paz, que era assinada pelos membros integrantes da Mesa de votação. Nos termos do art. 15, § 22, do Decreto 3.029/1881, seriam extraídas três cópias da atas, que seriam enviadas: a) ao Ministro do Império da Corte ou ao Presidente nas províncias; b) ao Presidente do Senado da Câmara dos Deputados ou da Assembleia Provincial, conforme fosse a eleição; c) ao Juiz de Direito, em se tratando de eleição à Assembleia Geral ou à Assembleia Legislativa Provincial. Caso se tratasse de eleição municipal, a última cópia da ata seria enviada à Câmara Municipal.

Quanto aos demais atos de verificação dos votos, permaneciam as mesmas disposições da legislação anterior.

Essa foi a última legislação eleitoral do Império, que se findou em 15 de novembro de 1889, com a proclamação da República.

### **2.1.3 Brasil República**

Como se pode notar, o Decreto 3.029/1881, constituiu um grande avanço na legislação eleitoral brasileira, levando Ferreira a escrever a seguintes linhas:

Durante todo o Império, os partidos, os políticos nas assembleias, os jornais, os publicistas, enfim, a classe dirigente da sociedade esteve voltada para o aperfeiçoamento do sistema eleitoral. Esse esforço culminou com a Lei Saraiva, que colocou o Brasil entre as nações civilizadas. A República, ao instalar-se aos 15 de novembro de 1889, nada teria a fazer, em matéria eleitoral, senão suprimir os privilégios (do voto, das elegibilidades) e adaptar aquela legislação à nova organização político-administrativa do país

Permaneceria a essência da legislação eleitoral do Império, o espírito que a ditou, e que nada mais visava senão dotar o país de uma instituição que fosse perfeita para a época, como realmente o foi. **A República, para sobreviver nos seus primeiros anos, teria de demolir aquele magnífico edifício que era a Lei Saraiva. E ao iniciar-se dessa maneira, a República daria o mau exemplo que seria seguido durante quase meio século, origem dos nossos males políticos durante todo esse interregno: as leis eleitorais feitas para ganhar eleições.** (FERREIRA, 2001:285/286). Sem grifos no original.

O primeiro dispositivo eleitoral da República foi o Decreto nº 6, de 19 de novembro de 1889, editado pelo Governo Provisório. Esse ato normativo composto por apenas 3 artigos, dispunha em seu artigo 1º que todos os “cidadãos brasileiros, no gozo de seus direitos civis e políticos, que se soubessem ler e escrever” seriam considerados eleitores. Não havia mais, portanto, necessidade de renda para se constituir eleitor, rompendo a tradição de privilégios que constituiu o Império.

Em 08 de fevereiro de 1890, o Governo provisório editou o Decreto 200-A, primeira Lei Eleitoral da República, que apenas cuidou de estabelecer regra sobre a qualificação dos eleitores. No primeiro momento, o cidadão deveria comparecer à comissão distrital composta por um juiz de paz, um subdelegado da paróquia (do Município) e um cidadão comum, com as qualidades de eleitor, nomeado pelo presidente da Câmara.

A qualificação do eleitor era objeto de revisão pela comissão municipal, integrada por um juiz municipal, pelo presidente da Câmara e pelo delegado de polícia. Essa segunda comissão podia excluir os eleitores inscritos pela primeira comissão.

O cidadão podia, caso fosse prejudicado, isto é, tivesse o seu nome retirado da lista de eleitores, apresentar recurso ao juiz de direito.

Sobre o processo de qualificação dos eleitores, oportuno é o pronunciamento de Ferreira (2001:298) no sentido de que a “Lei Saraiva, de 1881, havia entregue à Justiça os processos de qualificação. **Já a primeira lei eleitoral da República entregava tal serviço a prepostos do governo**, entre eles os delegados de polícia” (sem grifos no original). Realmente, neste sentido houve um certo retrocesso, eis que o processo de qualificação do eleitor foi entregue àqueles que detinham interesse político na inclusão e/ou exclusão do cidadão do corpo eleitoral.

O Decreto nº 511, de 23 de junho de 1890, determinava as regras para a

eleição do primeiro Congresso Nacional – Câmara de Deputados e Senado. A Mesa de votação era composta por 05 (cinco) membros, sendo: o presidente da Câmara ou da Intendência, que era o presidente, dois outros membros da Câmara ou da Intendência, mais dois cidadãos comuns. Todos os membros eram nomeados pelo presidente da Câmara.

Quanto ao processo de apuração e verificação dos votos, era o mesmo previsto na Lei Saraiva, consoante expõe Ferreira (2001:302) “[t]odas as atas com os resultados eram enviados às câmaras municipais das capitais dos estados respectivos, que fariam a apuração geral 30 dias após as eleições”.

A Lei 35, de 25 de janeiro de 1892, primeira lei eleitoral após a Constituição de 1891, trouxe inovações no que se refere ao processo de qualificação dos eleitores, que, da mesma forma prevista na legislação anterior, era realizada em duas etapas: a primeira etapa perante uma comissão seccional e, definitivamente, perante uma comissão municipal.

A comissão seccional era composta de 05 (membros) integrantes, todos eles escolhidos pelo governo municipal – Câmara, Intendência ou Conselho. Já a comissão municipal era composta pelo presidente da Câmara municipal, que desempenhava o papel de presidente da própria comissão, e dois outros membros escolhidos dentre os integrantes das comissões seccionais.

Das decisões da comissão municipal, cabia recurso para uma junta eleitoral, com sede na capital dos Estados. Essa junta eleitoral era composta pelo juiz seccional, seu substituto e do procurador seccional.

Já o processo de votação, e apuração, ocorria perante a secção municipal, que deveria contar até 250 eleitores, para tanto, o presidente da comissão municipal deveria proceder à divisão do município em secções, numerando-as. Em cada secção eleitoral haveria uma mesa de votação, composta por 05 (cinco) membros, todos escolhidos pela comissão municipal.

Concluída a votação, a própria mesa de votação procedia à apuração. Concluídos os aludidos trabalhos de apuração, era lavrado um boletim de urna, bem como a ata da votação, que seria transcrita no livro de notas do tabelião. Ato contínuo, os livros e papéis relativos à eleição deveriam ser encaminhado ao presidente do governo municipal para a apuração geral das eleições.

Essa apuração geral era realizada pela junta apuradora, composta pelo presidente do governo municipal mais 05 (cinco) membros. Encerrados os

trabalhos de apuração, era feita a ata geral da apuração, com a emissão de cópias: uma para o ministro do interior, tratando-se de eleição do Distrito Federal, ou ao governador, tratando-se de eleição do Estado; uma à secretaria da Câmara ou do Senado; e uma a cada um dos eleitos para servi de diploma.

Esse era o processo de qualificação, votação e apuração para presidente da República, Vice-presidente, Deputado Federal e Senador, pois para as eleições estaduais e municipais, cada Estado tinha plena autonomia para definir suas regras (FERREIRA, 2001:317).

Por fim, competia à Câmara e ao Senado reconhecer a validade dos votos de seus membros, consoante dispunha o artigo 18 da Constituição de 1891, *in verbis*:

Art 18 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal trabalharão separadamente e, quando não se resolver o contrário, por maioria de votos, em sessões públicas. As deliberações serão tomadas por maioria de votos, achando-se presente, em cada uma, maioria absoluta de seus membros.

Parágrafo único - **A cada uma das Câmaras compete:**

- **verificar e reconhecer os poderes de seus membros;**
- eleger a sua mesa;
- organizar o seu regimento interno;
- regular o serviço de sua polícia interna;
- e nomear os empregados de sua Secretaria.

Ribeiro (1996:124) citando Afonso Arinos, aponta que esse sistema de verificação de poderes constituiu:

“um dos vícios insanáveis da primeira República, uma das chagas profundas que lhe corromperam o organismo, pois ao mesmo tempo que curvava o Congresso em face do Executivo, colocando a sorte dos eleitos a mercê das preferências palacianas que conduziam os partidos, quando não de caudilhos surgidos no próprio seio das Câmaras, contribuía para enlamear os mandatos autênticos diante da opinião pública, mercê dos contágios provindos dos mandatos superiores.

A conclusão de Arinos decorre do fato de esse sistema de verificação de poderes ter possibilitado que fosse instaurada no Brasil a política do café-com-leite<sup>12</sup>, como ficou conhecida, uma vez que o Presidente da República ora era um paulista ora era um mineiro. Para dar suporte a esse sistema, foi criada a Política dos Governadores, que consistia no apoio recíproco entre Governadores dos Estados e o Presidente da República que dava apoio àqueles se apoiassem os seus candidatos ao Congresso Nacional. Como a

---

<sup>12</sup> A política do café-com-leite surgiu na Velha República, a na presidência de Campos Sales, tendo por objetivo a predominância do poder nacional das oligarquias de São Paulo, grande produtor nacional de café, e de Minas Gerais, polo na produção de leite.

urna nem sempre refletia aquilo que ficou acertado entre os mandatários do Poder, para dar sustentação a essa política, lançava-se mão da degola, que, segundo o jurista Walter Costa Porto era:

Termo que indicava (...) a não aprovação, e a conseqüente não diplomação, pelas comissões de reconhecimento do Senado e da Câmara de Deputados, de candidatos que a opinião pública julgava eleitos (...) o julgamento das eleições, no fundo e na forma, e o reconhecimento dos eleitos, era entregue às próprias assembléias. (...) A degola, no Parlamento, representava a *etapa final* do processo de aniquilamento das oposições. Começava-se pela fraude na eleição, pelos arranjos do alistamento, pela pressão oficial sobre os votantes; depois pelos arranjos na apuração, com as atas falsificadas; e, a.nal, o simulacro da verificação dos poderes, no que se chamou, também, de 'terceiro escrutínio'. (PORTO, 2000, p.157/158).

O renomado jurista conclui a definição do vocábulo com magistral singeleza:

(...) uma mera oficialização do que todo um passado de fraudes impusera: **o que se passava nas secções eleitoras era 'mera comédia', valendo, somente, o que se fazia depois (...)**. (PORTO, 2000, p. 317) (sem grifos no original).

A política do café-com-leite ruiu quando o presidente Washington Luís declarou apoio a Júlio Prestes, levando Minas Gerais a apoiar Vargas que, perdendo a eleição, tomou o Poder pela via revolucionária. Ao assumir o poder, Vargas promoveu uma grande Reforma Política, por ter, dentre outras coisas, instituído o voto feminino, o voto do analfabeto e a Justiça Eleitoral, órgão autônomo e independente, pertencente ao Judiciário, exatamente para decidir as eleições com imparcialidade. Esse mesmo autor afirma que:

[a] Subcomissão que preparou o Código Eleitoral (...) Assis Brasil (...) João G. da Rocha Cabral (...) e Mário Pinto Serva (...) admitiram que se tornara, no Brasil, **uma aspiração geral 'arrancar-se o processo eleitoral (...) do arbítrio dos governos e da influência conspurcadora do caciquismo local (...)** E daí que tivessem proposto, para o processo eleitoral 'essencialmente político', **'uma especial magistratura, tanto quanto possível independente do arbítrio do governo, ainda, mesmo em relação a seus órgãos, auxiliares, de caráter administrativo;'** e, sendo a função judicante mesmo em matéria eleitoral, distinta da técnica e administrativa, propunham **'tribunais e juizes especiais para exercerem a primeira, e repartições e funcionários também especiais para o desempenho da segunda'**. (PORTO, 2000, p.251/252) (sem grifos no original).

Assim, nesse contexto, em 1932, o governo revolucionário, inspirado nas ideias do embaixador Joaquim Francisco de Assis Brasil, e, também, no modelo Checo, decidiu-se por criar uma Justiça Eleitoral Brasileira. O instrumento escolhido para tanto foi o Código Eleitoral de 1932, Decreto 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.



A partir da Constituição de 1934, todas as Cartas constaram a existência da Justiça Eleitoral.

Entretanto, com o Estado Novo, decretado por Getúlio Vargas, a Justiça Eleitoral foi desativada abruptamente.

Coube ao o Decreto-Lei 7586, de 28 de maio de 1945, determinar a reinstalação da Justiça Eleitoral, que contava, na essência, com a mesma estrutura atual.

## 2.2 Níveis de governança eleitoral

A Constituição Federal de 1988 manteve o modelo de federalismo seguido pelo Brasil desde a Constituição de 1934 e centralizando na União Federal a maioria das competências legislativas. Basta dar uma rápida passada de olhos na Constituição Federal para constatar o que ora se afirma.

É bem verdade que a Constituição de 1891 – primeira da República – inspirada nos princípios e valores dos Estados Unidos, não apenas adotou a forma federativa de estado – criação estadunidense – como tomou emprestado o próprio nome, quando a nação foi denominada de Estados Unidos do Brasil<sup>13</sup>.

Tamanho foi essa inspiração que, naquele momento, a competência foi distribuída com mais equidade entre os entes federativos, tanto que os estados puderam editar seus próprios códigos penais, civis e de processo.

Porém, como já dito, o Brasil, atualmente, possui uma federação centralizadora, cujas principais competências ficaram a cargo da União.

O primeiro nível de governança eleitoral, a *rule making*, isto é, a produção das normas eleitorais, ficou toda a cargo da União, através do Congresso Nacional, podendo os Estados legislarem, em tese, sobre o tema desde que seja autorizada mediante Lei Complementar autorizando. E isso apenas para atender a questões específicas. Veja-se:

**Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:**

---

<sup>13</sup> “Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.”

I - **direito** civil, comercial, penal, processual, **eleitoral**, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;  
Parágrafo único. **Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas** das matérias relacionadas neste artigo.  
(sem grifos no original).

Sobre esse assunto, existe expressa proibição de edição de Medida Provisória, consoante expressa vedação contida no artigo 62, § 1º, I, do Texto Constitucional, *in verbis*:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, **o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias**, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.  
§ 1º **É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:**  
I - **relativa a:**  
a) nacionalidade, cidadania, **direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;**

A edição de leis em matéria eleitoral, portanto, além de, primordialmente, pertencer à União, cabe ao Congresso Nacional. Por outras palavras, o nível da *rule making* no Brasil ficou a cargo do Parlamento Federal suas duas Casas: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Já os níveis da *rule application* e da *rule adjudication* ficaram a cargo da Justiça Eleitoral.

De fato, a Justiça Eleitoral detém competência, como se verá ainda neste capítulo, de administrar as eleições, tanto que é sua função, dentre outras, cuidar de cadastro dos eleitores e filiação partidária, convocar mesários além de dividir o Fundo Partidário. Não por coincidência o eleitoralista CONEGLIAN (2008:51) A denomina de o Poder Executivo nas eleições.

É por isso que também aqui a Justiça Eleitoral é diferente, pois em muitos julgamentos eleitorais ela está examinando não apenas aquele feito determinado, mas a eleição como um todo.  
A grande diferença, no entanto, entre a Justiça Eleitoral e os outros ramos do Poder Judiciário é esta: a Justiça Eleitoral exerce a função executiva.  
Todo e qualquer tribunal exerce a função executiva, pois cabe a ele a administração de sua estrutura, de seus funcionários, de seus prédios, de seu orçamento, o recrutamento de seus juízes. Mas aí se trata de uma 'administração interna'. E quando se fala que a Justiça Eleitoral exerce a função executiva, está se falando de outra coisa.  
A Justiça Eleitoral é executiva de outra maneira: além de ela se administrar internamente, ela administra as eleições, e nesse ponto **a Justiça Eleitoral é o Poder Executivo das Eleições.**  
(destaque no original).

De igual modo, coube à Justiça Eleitoral a resolução dos contenciosos eleitorais – *a rule adjudication* – de modo que eventuais conflitos sobre o

alistamento eleitoral, as verbas do Fundo Partidário, o registro de candidatura, a apuração do resultado do pleito e o cometimento de ilícitos eleitorais devem ser resolvidos por algum dos órgãos desta Especializada.

Entretanto, tal função não se encerra no âmbito da Justiça Eleitoral, uma vez que a Constituição Federal prevê que das decisões do Tribunal Superior Eleitoral – embora sejam irrecorríveis – estão sujeitas a recurso para o Supremo Tribunal Federal. É o que prevê o artigo 121, § 3º da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

(...)

§ 3º - **São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem esta Constituição** e as denegatórias de *habeas corpus* ou mandado de segurança.

(sem grifo no original).

Assim, em matéria eleitoral, mesmo existindo uma Justiça Especializada, a última palavra será dada pelo Supremo Tribunal Federal quando o contencioso envolver a interpretação e aplicação de norma constitucional. Tanto é assim que recentemente o Supremo modificou a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral por entender que houve ofensa ao texto constitucional<sup>14</sup> ao aplicar a Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010, à disputa eleitoral daquele ano. Isso ocorreu no julgamento do Recurso Extraordinário nº 633.703/MG. Veja-se:

LEI COMPLEMENTAR 135/2010, DENOMINADA LEI DA FICHA LIMPA. INAPLICABILIDADE ÀS ELEIÇÕES GERAIS 2010. **PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL (ART. 16 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA).**

I. O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL COMO GARANTIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL ELEITORAL. O pleno exercício de direitos políticos por seus titulares (eleitores, candidatos e partidos) **é assegurado pela Constituição por meio de um sistema de normas que conformam o que se poderia denominar de devido processo legal eleitoral.** (...) O art. 16 da Constituição, ao submeter a alteração legal do processo eleitoral à regra da anualidade, constitui uma garantia fundamental para o pleno exercício de direitos políticos. (...) **A LC 135/2010 interferiu numa fase específica do processo eleitoral, qualificada na jurisprudência como a fase pré-eleitoral,** que se inicia com a escolha e a apresentação das candidaturas pelos partidos políticos e vai até o registro das candidaturas na Justiça Eleitoral. (...).

II. **O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IGUALDADE DE CHANCES.**

---

<sup>14</sup> “Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.”

Toda limitação legal ao direito de sufrágio passivo, isto é, qualquer restrição legal à elegibilidade do cidadão constitui uma limitação da igualdade de oportunidades na competição eleitoral. (...) **E um dos fundamentos teleológicos do art. 16 da Constituição é impedir alterações no sistema eleitoral que venham a atingir a igualdade de participação no prélio eleitoral.**

III. O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS E O PAPEL DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NA DEMOCRACIA. **O princípio da anterioridade eleitoral constitui uma garantia fundamental também destinada a assegurar o próprio exercício do direito de minoria parlamentar em situações nas quais, por razões de conveniência da maioria, o Poder Legislativo pretenda modificar, a qualquer tempo, as regras e critérios que regerão o processo eleitoral. (...).**

IV. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. Recurso extraordinário conhecido para: **a) reconhecer a repercussão geral da questão constitucional atinente à aplicabilidade da LC 135/2010 às eleições de 2010, em face do princípio da anterioridade eleitoral (...); b) dar provimento ao recurso, fixando a não aplicabilidade da Lei Complementar nº 135/2010 às eleições gerais de 2010.**

(RE 633703, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe-17-11-2011) (sem grifos no original).

Deste modo, o princípio da irrecorribilidade previsto no artigo 121, § 3º da Constituição Federal deve ser interpretado no sentido de que somente depois de esgotada a jurisdição do Tribunal Superior Eleitoral caberá recurso ao Supremo Tribunal Federal.

### **2.3 A Justiça Eleitoral no Brasil**

A Justiça Eleitoral no Brasil é o organismo eleitoral responsável pela administração e a resolução do contencioso eleitoral. O modelo utilizado pelo Brasil constituiu um órgão independente, isto é, desvinculado do Poder Executivo.

A denominação de “Justiça” não é por acaso, já que compõe os órgãos do Poder Judiciário da União, consoante dispõe o artigo 92 da Constituição Federal.

**Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:**

I - o Supremo Tribunal Federal;

I-A o Conselho Nacional de Justiça;

II - o Superior Tribunal de Justiça;

III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;

**V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;**

VI - os Tribunais e Juízes Militares;

VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. Sem grifos no original.

Aos integrantes da Justiça Eleitoral, isto é, aos magistrados eleitorais, fossem aplicadas as mesmas garantias previstas no artigo 95<sup>15</sup> da Carta da República: a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade do vencimento. Ocorre que, como se verá mais adiante, os magistrados eleitorais, ocupam as funções de maneira temporária e não vitalícia como os demais membros da magistratura nacional.

Com efeito, os integrantes da Justiça Eleitoral, com exceção dos membros da Junta Eleitoral, ocupam os respectivos cargos por um mandato de 02( dois) anos, no mínimo, permitindo-se uma única recondução para período imediatamente subsequente, totalizando, desse modo, no máximo 04 (quatro) anos consecutivos de mandato.

Ao estabelecer que os integrantes têm mandato de no mínimo 02 (dois) anos, diz-se, em verdade, que os seus integrantes, embora não gozem de vitaliciedade, não podem ser demitidos.

Esse regime de periodicidade dos membros da Justiça Eleitoral, segundo Ribeiro (1996:115) decorre do sistema de controle por meio do Poder Legislativo:

A necessidade dessa estrutura judiciária, também em caráter permanente, recebeu peculiar ajustamento quanto ao modo de composição dos órgãos que a integram, submetidos ao mesmo regime de periodicidade, tanto quanto se aplica às investidas representativas, de tal modo que os magistrados nela não permaneçam por prazo superior à duração dos mandatos parlamentares no seu ramo popular.

**Por esses marcantes reflexos parlamentares no perfil institucional da Justiça Eleitoral, esta é permanente, mas sem quadro permanente, tendo ainda sido consagrado o paralelismo com os revezamentos periódicos, nela se integrando os magistrados por período bienal, admitida apenas um recondução, ficando, assim, no limite de quatro anos, que é o período exato de duração da representatividade parlamentar.**  
(sem grifos no original).

O Deputado Federal Geraldo Magela Pereira PT/DF apresentou a Proposta de Emenda Constitucional 358/2009 pretendendo criar quadros

---

<sup>15</sup> Art. 95. **Os juízes gozam das seguintes garantias:**

I - **vitaliciedade**, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado;

II - **inamovibilidade**, salvo por motivo de interesse público, na forma do art. 93, VIII;

III - **irredutibilidade de subsídio**, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

permanentes para os Tribunais Eleitorais e para as Zonas Eleitorais em municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Se aprovada a PEC 358/2009, o Tribunal Superior Eleitoral será composto por 07 (sete) membros, escolhidos dentre os membros dos Tribunais Regionais Eleitorais, ficando a nomeação a cargo do Presidente da República. Já os Tribunais Regionais seriam compostos também por 07 (sete) integrantes, escolhidos dentre os juízes eleitorais, e nomeados pelo Presidente da República.

Justificou-se o Deputado Geraldo Magela Pereira de forma bastante assertiva:

Estamos certos de que as alterações ora alvitradas conferem maior legitimidade a essa Justiça especializada em razão da matéria eleitoral, a par de preservar a imparcialidade de seus membros e de afastar a possibilidade de ingerência política nos seus órgãos, com a idéia de manter a lisura, a transparência e a pureza das eleições.

Outra característica marcante da Justiça Eleitoral, que a difere de todos os demais ramos do Poder Judiciário, são as funções administrativa, normativa e consultiva.

Como a Justiça Eleitoral atua como o Poder Executivo das eleições, isto é, sem necessidade de provocação dos administrados. Nenhum outro ramo do Poder Judiciário pode atuar com tamanha amplitude quando dessa função administrativa.

Já a função normativa, embora não seja prevista na Constituição Federal, está presente no Código Eleitoral e da Lei 9.504/97, como será visto mais à frente. Essa função é exercida pelo Tribunal Superior Eleitoral através da edição de Resoluções, que gozam de força de lei. Sábia é advertência de Gomes (2008:54) de que

ter força de lei não é o mesmo que ser lei! **O ter força, aí, significa gozar do mesmo prestígio, deter a mesma eficácia geral e abstrata atribuída à leis.** Mas estas são hierarquicamente superiores às resoluções pretorianas (original não grifado).

Para Queiroz (2014:85) essa previsão

deve ser interpretada como autorização para o Tribunal Superior Eleitoral regulamentar a legislação eleitoral no seu todo, e não apenas o Código Eleitoral, inclusive por sua reduzida importância presentemente frente ao crescimento das leis extravagantes.

Por fim, a última função bastante peculiar à Justiça Eleitoral, que a faz destoar dos demais órgãos do Poder Judiciário, é a consultiva. De fato, o

Código Eleitoral permite que determinados atores promovam questionamentos aos Tribunais Eleitorais. Para Gomes (2008:54)

os altos interesses concernentes às eleições recomendam essa função à Justiça Eleitoral. Previnem-se, com efeito, litígios que poderiam afetar a regularidade e a legitimidade do pleito.

As respostas dadas a esses questionamentos não são dotados de força vinculante, eis que “se trata de orientação sem força executiva com referência a situação jurídica de qualquer pessoa em particular”, consoante pronunciamento emanado do Supremo Tribunal Federal ao julgar o Mandado de Segurança nº 21.185.

Desta sorte, as Consultas não são desafiadas por Mandado de Segurança, Ação Direta de Inconstitucionalidade ou mesmo por Recurso Extraordinário.

Apenas para comparação, importa destacar notícia trazida por Sadek (1995:6) acerca da função consultiva da Justiça Eleitoral da Costa Rica:

No extremo oposto está a Costa Rica, cujo Tribunal Supremo de Eleições, além de possuir atribuições jurisdicionais, tem também funções legislativas. Ou seja, a Assembleia Legislativa costarricense é obrigada a consultar o Tribunal em todas as matérias relativas a eleições e, para derrubar uma proposta do Tribunal, necessita de uma maioria qualificada de 2/3 de seus votos

As funções da Justiça Eleitoral serão tratadas mais à frente.

## **2.4 Órgãos da Justiça Eleitoral do Brasil**

O Estado brasileiro constitui uma federação, ainda que com poderes bastante concentrados na União Federal, fruto do federalismo por segregação<sup>16</sup>. Foi esse federalismo que permitiu a criação de órgãos da Justiça Eleitoral em todas as esferas federais. O artigo 118, da Constituição Federal prevê a existência de 04 (quatro) órgãos da Justiça Eleitoral no Brasil. Veja-se:

Art. 118. São órgãos da Justiça Eleitoral:  
I - o Tribunal Superior Eleitoral;  
II - os Tribunais Regionais Eleitorais;  
III - os Juízes Eleitorais;  
IV - as Juntas Eleitorais.

---

<sup>16</sup> Federalismo por segregação é aquele formado a partir da divisão de um Estado unitário. A grande característica desse tipo de federalismo é a concentração das competências nas mãos do Poder Central.

Na cúpula da Justiça Eleitoral, tem-se o Tribunal Superior Eleitoral, com sede em Brasília – Capital Federal – e jurisdição em todo o território nacional. Sendo órgão máximo do Judiciário Eleitoral, a ele compete determinar a uniformização da jurisprudência eleitoral, bem como traçar as diretrizes de atuação de todos os demais órgãos.

O Tribunal Superior Eleitoral é composto por 07 (sete) membros. A Constituição assegura que a composição é mínima, mas não esclarece como deverá ser esse aumento. Isso porque o texto constitucional estabelece de onde promana cada um de seus sete membros.

De fato: 03 (três) devem ser escolhidos, por votação secreta, dentre os ministros do Supremo Tribunal Federal; 02 (dois), também, por votação secreta, dentre os ministros do Superior Tribunal de Justiça; finalmente, 02 (dois) advogados nomeados pelo presidente da República, dentre lista sêxtupla – tríplice para cada cargo – elaborada pelo Supremo Tribunal Federal. Devem esses advogados possuir os seguintes requisitos: idoneidade moral e notável saber jurídico.

Quanto à direção da Corte, a Constituição determinou que a presidência e a vice-presidência devem ser ocupadas por um dos ministros oriundos do Supremo Tribunal Federal e a Corregedoria Geral Eleitoral por um dos ministros originários do Superior Tribunal de Justiça. Comentando a composição diretiva do Tribunal Superior Eleitoral, Ribeiro pontua:

A organização colegiada pertinente aos tribunais eleitorais tem aspectos deveras interessantes, não apenas pela heterogeneidade em sua composição, como ainda pela diversidade hierárquica dos órgãos judiciários em que são recrutados alguns de seus membros.

**Por essa exata razão a Presidência e a Vice-presidência dos tribunais são reservadas privativamente aos membros do órgão judiciário com hierarquia mais elevada em sua composição.** Outro critério não poderia ser adotado em acatamento à ordem de precedência nas dignidades funcionais.

Essa composição do Tribunal Superior Eleitoral permite que sejam feitas algumas críticas.

A primeira refere-se ao fato de ser integrada por três (03) ministros do Supremo Tribunal Federal que exercerão as funções eleitorais cumulativamente com a função na Corte Suprema. Ocorre que das decisões do Tribunal Superior Eleitoral é possível a interposição de Recurso Extraordinário



perante a Suprema Corte.

Deste modo, pelo menos três (03) dos integrantes da Corte Suprema já terão participado do julgamento, proferindo votos, e poderão participar do exame de recursos proferidos contra si mesmos. Essa possibilidade ofende o princípio constitucional da isonomia entre as partes. Além disso, o Código de Processo Civil, em seu artigo 134, III, proíbe que um magistrado participe de julgamento de recurso interposto em face de decisões que tenha proferido. Veja-se:

Art. 134. É defeso ao juiz exercer as suas funções no processo contencioso ou voluntário:  
(...)  
III - que conheceu em primeiro grau de jurisdição, tendo-lhe proferido sentença ou decisão;

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal possui súmula 72 que permite que os seus membros integrantes do Tribunal Superior Eleitoral participem de julgamento de recursos interpostos em face de decisão tomada no Tribunal Eleitoral, afastando, assim, o impedimento previsto no Digesto Processual. Neste sentido:

Súmula 72 - No julgamento de questão constitucional, vinculada a decisão do Tribunal Superior Eleitoral, não estão impedidos os Ministros do Supremo Tribunal Federal que ali tenham funcionado no mesmo processo, ou no processo originário.

Deveriam os membros da mais alta Corte brasileira guardarem seus esforços apenas para resolver as questões constitucionais. Não há como exigir que eles atuem com isenção ao julgar recursos proferidos contra suas próprias decisões.

A segunda crítica que deve ser feita relaciona-se aos ministros oriundos da advocacia. Esses ministros são escolhidos pelo Chefe do Poder Executivo federal, dentre lista sêxtupla de advogados elaborada pelo Supremo Tribunal Federal. Como o mandato do Poder Executivo dura 04 (quatro) anos, com possibilidade de reeleição, e os mandatos dos ministros do Tribunal Superior Eleitoral têm duração de apenas 02 (dois) anos, podendo ser prorrogado uma única vez, subseqüentemente, é passível de questionável a isenção desses advogados vestidos de magistrados.

É que caso profiram decisões que cause incomodo seja ao Supremo Tribunal Federal, seja ao Chefe do Poder Executivo – já que compete ao

Tribunal Superior Eleitoral processar e julgar determinadas ações propostas em face dele – terá comprometida eventual pretensão de continuar na Corte Especializada.

Tal situação compromete a independência funcional do magistrado, condição indispensável para bem exercer a função judicante.

Além disso, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu, ao julgar a Questão de Ordem na Petição 3.020, que a quarentena prevista no artigo 95, V, da Constituição Federal<sup>17</sup>, não se aplica aos ex-membros do Tribunal da classe dos advogados.

Dessa forma, os membros da Corte ao concluírem seus mandatos poderão patrocinar causas ali sem qualquer tipo de impedimento. Tal situação vulnera o princípio da igualdade, eis que aos demais membros é aplicada a quarentena, livrando-se dela tão somente os oriundos da advocacia.

Na sequência, cada Estados da Federação terá o seu Tribunal Regional Eleitoral, com sede na Capital do Estado, e jurisdição em todo o território estadual.

Cumpre advertir, de pronto, que embora tenha o nome de Tribunal Regional Eleitoral, não se trata de um órgão estadual, mas federal. Tal fato o torna, na esfera administrativa, hierarquicamente subordinado ao Tribunal Superior Eleitoral. Como inexistente, no Brasil, o sistema da *commom law*, não existe subordinação na atividade fim – do contencioso eleitoral – de sorte que uma decisão tomada pelo Tribunal Superior Eleitoral, quando da resolução de um contencioso eleitoral, não haverá, necessariamente, sua vinculação aos demais órgãos.

Integram a composição dos Tribunais Regionais Eleitorais, consoante o texto constitucional: 02 (dois) desembargadores do Tribunal de Justiça respectivo, que serão escolhidos em votação secreta; 02 (dois) juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça, também em votação secreta; 01

---

<sup>17</sup> Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

(...)

Parágrafo único. Aos juízes é vedado:

(..).

V - exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração.

(um) juiz do Tribunal Regional Federal respectivo, se houver, não havendo, de 01 (um) federal escolhido pelo respectivo Tribunal Regional Federal; de 02 (dois) advogados, nomeados pelo presidente da República, dentre lista sêxtupla – tríplice para cada cargo – elaborada pelo Tribunal de Justiça do Estado.

No Código Eleitoral há previsão de que a composição dos Tribunais Regionais Eleitorais não poderá ser reduzida, porém, que poderá ser elevada até 09 (nove). A disposição de tal artigo torna-se de pouco valia, eis que será necessária a edição de uma Proposta de Emenda Constitucional para alterar o artigo 120 da Constituição Federal dispondo de onde se originarão os novos integrantes.

Sobre a composição dos Tribunais Regionais cabe uma crítica: a composição dos Tribunais não observou a sua demanda de forma que todos contam com a mesma quantidade de membros. Assim, o Regional de São Paulo possui a mesma composição do Regional do Acre, por exemplo.

A Constituição Federal estabelece que os Tribunais Eleitorais – Tribunal Superior Eleitoral e Tribunais Regionais Eleitorais – terão um substituto para cada um de seus membros. Esses substitutos terão mandato de 02 (dois) anos, prorrogável uma única vez para período subsequente, e passarão pelo mesmo processo de escolha. Embora o artigo 121, § 2º, da Carta Magna determine que “os substitutos [serão] escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo”, na prática não é adotada tal diligência. É prática comum que haja processos diferenciados para os membros titulares e os substitutos. E isso é bastante lógico, já que o início e o término dos mandatos dos titulares e respectivos substitutos nem sempre se coincidem.

Outra regra válida de modo comum para todos os Tribunais Eleitorais é a previsão contida na Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, em seu artigo 96, § 3º, da existência de 03 (três) juízes auxiliares para o julgamento das Representações Eleitorais por descumprimento de seus dispositivos, por ocasião das eleições gerais e presidenciais. As Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral<sup>18</sup>, editadas para regerem as eleições gerais e presidenciais,

---

<sup>18</sup> É o que prevê a Resolução TSE 23.398/2013:

Art. 2º Os Tribunais Eleitorais designarão, até o dia 19 de dezembro de

estabelecem que os Tribunais Eleitorais devem designar até o último dia anterior ao recesso judiciário de final de ano, os 03 (três) juízes auxiliares, dentre os seus membros substitutos. Estabelecem, ainda, que a atuação dos juízes auxiliares findará com a diplomação dos eleitos.

O terceiro órgão, por sua vez, trata dos Juízes Eleitorais que têm atuação nas Zonas Eleitorais, que correspondem, por seu turno, em divisões dos Estados membros da federação brasileira. Para Gomes (2015:81):

Nesse aspecto, a Justiça Eleitoral segue peculiar divisão interna. Distinguem-se a seção, a zona e a circunscrição eleitoral.

A Zona Eleitoral (ZE) encerra a mesma ideia de comarca. Trata-se do espaço territorial sob jurisdição de juiz eleitoral. A área da zona eleitoral pode coincidir com a da comarca, e geralmente é isso o que ocorre. No entanto, uma comarca pode abrigar mais de uma zona.

A seção eleitoral é já uma subdivisão da zona. Trata-se do local onde os eleitos são inscritos e comparecem para votar no dia das eleições. É a menor unidade na divisão judiciária eleitoral.

A circunscrição é também uma divisão territorial, mas tem em vista a realização do pleito. Nas eleições municipais, cada município constitui uma circunscrição. Nas eleições gerais (Governador, Senador e Deputado), a circunscrição é o Estado da Federação. Já para as eleições presidenciais, a circunscrição é o território nacional.

O Tribunal Superior Eleitoral, via sua função normativa, editou a Resolução TSE 21.009, de 05 de março de 2002, prevendo as regras para escolha dos juízes eleitorais. Isso se deve ao fato de a Constituição Federal e o Código Eleitoral terem sido bastante lacônicos em relação a esses órgãos da Justiça Eleitoral.

Dispõe a predita Resolução que os juízes eleitorais serão escolhidos pelo Tribunal Regional Eleitoral respectivo, dentre os juízes de direito em efetivo exercício na Comarca. Esses juízes eleitorais terão mandato de 02 (dois) anos. Aqui surge uma curiosidade: caso somente haja um juiz de direito com atuação na Comarca, ele exercerá a função eleitoral, independentemente da duração do mandato de 02 (dois) anos. Havendo mais de um juiz de direito, será feito um procedimento de rodízio entre eles de modo que todos tenha a possibilidade de exercer a função eleitoral.

Com efeito, esse sistema de rodízio encontra previsão no artigo 3º, § 10,

---

**2013, dentre os seus integrantes substitutos, três Juízes Auxiliares** aos quais competirá a apreciação das representações e dos pedidos de direito de resposta (Lei nº 9.504/97, art. 96, § 30).

§ 1º **A atuação dos Juízes Auxiliares encerrar-se-á com a diplomação dos eleitos.** (sem grifos no original).

da Resolução 21.009/2002, *in verbis*:

Art. 3º Nas comarcas com mais de uma vara, caberá ao Tribunal Regional Eleitoral designar o juiz de direito que exercerá as funções de juiz eleitoral.

§ 1º **Na designação, será observada a antigüidade, apurada entre os juízes que não hajam exercido a titularidade de zona eleitoral**, salvo impossibilidade. (sem grifos no original).

Dúvidas não há de que a sistemática do rodízio possibilita a renovação dos integrantes da Justiça Eleitoral, além de ser democrática, eis que aqueles há mais tempos estiverem afastados da titularidade de zona eleitoral têm precedência sobre os demais.

Por último, temos as Juntas Eleitorais como órgãos da Justiça Eleitoral. Cada Zona Eleitoral terá a sua própria Junta Eleitoral. Esse é a regra. Entretanto, o Código Eleitoral, em seu artigo 37 contenha disposição de que “[p]oderão ser organizadas tantas Juntas quantas permitir o número de Juízes de Direito que gozem das garantias do *art. 95 da Constituição*, mesmo que não sejam Juízes Eleitorais”. Tal possibilidade, porém, não tem sido adotada pelos Tribunais Eleitorais.

A existência de duas regras comuns ao Tribunal Superior Eleitoral, aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos Juízes Eleitorais: 1ª) desde a homologação da convenção, até a apuração final da eleição, não podem atuar na Justiça Eleitoral parentes até o 2º grau, consaguíneos ou por afinidade, de candidatos a cargos eletivos; os mandatos dos integrantes da Justiça Eleitoral são contados de forma ininterrupta, sem desconto de qualquer afastamento, licença ou férias, com exceção da decorrente de impedimento em face da candidatura de parentes, hipótese em que o mandato será suspenso.

As Juntas Eleitorais são compostas pelo Juiz Eleitoral mais 02 (dois) ou 04 (quatro) cidadãos, dos quais se exige apenas notória idoneidade. A composição da Junta Eleitoral tem início com a indicação do Juiz Eleitoral, seguida pela aprovação do Tribunal Regional Eleitoral respectivo e nomeação do presidente deste.

Prevê o artigo 36, § 3º, do Código Eleitoral impedimentos para que uma pessoa seja nomeada para integrar a Junta Eleitoral. Veja-se:

Art. 36. Compor-se-ão as Juntas Eleitorais de um Juiz de Direito, que será o Presidente, e de 2 (dois) ou 4 (quatro) cidadãos de notória idoneidade.

(...)

§ 3º Não podem ser nomeados membros das Juntas, escrutinadores ou auxiliares:

I – os candidatos e seus parentes, ainda que por afinidade, até o segundo grau, inclusive, e bem assim o cônjuge;

II – os membros de Diretórios de partidos políticos devidamente registrados e cujos nomes tenham sido oficialmente publicados;

III – as autoridades e agentes policiais, bem como os funcionários no desempenho de cargos de confiança do Executivo;

IV – os que pertencerem ao serviço eleitoral.

Além desses impedimentos, o artigo 64, da Lei 9.504/97, estatui ser “vedada a participação de parentes em qualquer grau ou de servidores da mesma repartição pública ou empresa privada na mesma Mesa, Turma ou Junta Eleitoral”.

O mandato das Juntas Eleitorais é bastante diminuto, eis que a nomeação deve ocorrer até 60 (sessenta) dias antes do pleito eleitoral. O termo final, contudo, fica condicionado ao tipo de eleição: tratando-se de eleição geral ou presidencial, encerra-se com o término da apuração dos votos; já nas eleições municipais, nos quando houver apenas uma Zona Eleitoral encerra-se com a diplomação dos eleitos; já quando no município houver mais de uma Zona Eleitoral, aquela Junta Eleitoral presidida pelo juiz mais antigo, a função se encerra com a diplomação dos eleitos, os mandatos das demais Juntas com a apuração do resultado.

## **2.5 Competência da Justiça Eleitoral**

Os 04 (quatro) órgãos da Justiça Eleitoral – Tribunal Superior Eleitoral, Tribunais Regionais Eleitorais, Juízes Eleitorais e Juntas Eleitorais – são dotados de competências específicas pela Constituição Federal, pelo Código Eleitoral, pela Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, pela Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995, pela Lei 9.504/97.

De maneira bastante resumida, pode-se apresentar a seguinte estrutura de competência da Justiça Eleitoral:

a) Tribunal Superior Eleitoral: assuntos atinentes à eleição presidencial e aos diretórios nacionais dos partidos

políticos;

b) Tribunais Regionais Eleitorais: assuntos relacionados às eleições estaduais e federais, e aos diretórios regionais dos partidos políticos;

c) Juízes Eleitorais: assuntos ligados às eleições municipais e aos diretórios municipais de partidos políticos;

d) Juntas Eleitorais: apuração da votação.

Saber dessa estrutura de divisão de competência possui sua utilidade, entretanto, veremos situações que fogem à essa regra. Passamos, a seguir, a examinar a competência de cada um dos órgãos da Justiça Eleitoral.

A competência do Tribunal Superior Eleitoral encontra previsão nos artigos 22 e 23 do Código Eleitoral, podendo ser dividida em competência judicante e administrativa.

A competência judicante encontra-se prevista no artigo 22 do Código Eleitoral, *in verbis*:

Art. 22. Compete ao Tribunal Superior:

I - Processar e julgar originariamente:

a) o registro e a cassação de registro de partidos políticos, dos seus diretórios nacionais e de candidatos à Presidência e vice-presidência da República;

b) os conflitos de jurisdição entre Tribunais Regionais e juizes eleitorais de Estados diferentes;

c) a suspeição ou impedimento aos seus membros, ao Procurador Geral e aos funcionários da sua Secretaria;

d) os crimes eleitorais e os comuns que lhes forem conexos cometidos pelos seus próprios juizes e pelos juizes dos Tribunais Regionais;

e) o habeas corpus ou mandado de segurança, em matéria eleitoral, relativos a atos do Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos Tribunais Regionais; ou, ainda, o habeas corpus, quando houver perigo de se consumir a violência antes que o juiz competente possa prover sobre a impetração;

f) as reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto à sua contabilidade e à apuração da origem dos seus recursos;

g) as impugnações à apuração do resultado geral, proclamação dos eleitos e expedição de diploma na eleição de Presidente e Vice-Presidente da República;

h) os pedidos de desaforamento dos feitos não decididos nos Tribunais Regionais dentro de trinta dias da conclusão ao relator, formulados por partido, candidato, Ministério Público ou parte legitimamente interessada.

i) as reclamações contra os seus próprios juizes que, no prazo de trinta dias a contar da conclusão, não houverem julgado os feitos a eles distribuídos.

j) a ação rescisória, nos casos de inelegibilidade, desde que intentada dentro de cento e vinte dias de decisão irrecurável, possibilitando-se o exercício do mandato eletivo até o seu trânsito em julgado.

II - julgar os recursos interpostos das decisões dos Tribunais Regionais nos termos do Art. 276 inclusive os que versarem matéria administrativa.

Parágrafo único. As decisões do Tribunal Superior são irrecuráveis, salvo nos casos do Art. 281.

Já a competência administrativa encontra-se prevista no artigo 23 do Código Eleitoral, com especial atenção aos incisos IX e XII, *in verbis*:

Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior,

I - elaborar o seu regimento interno;

II - organizar a sua Secretaria e a Corregedoria Geral, propondo ao Congresso Nacional a criação ou extinção dos cargos administrativos e a fixação dos respectivos vencimentos, provendo-os na forma da lei;

III - conceder aos seus membros licença e férias assim como afastamento do exercício dos cargos efetivos;

IV - aprovar o afastamento do exercício dos cargos efetivos dos juizes dos Tribunais Regionais Eleitorais;

V - propor a criação de Tribunal Regional na sede de qualquer dos Territórios;

VI - propor ao Poder Legislativo o aumento do número dos juizes de qualquer Tribunal Eleitoral, indicando a forma desse aumento;

VII - fixar as datas para as eleições de Presidente e Vice-Presidente da República, senadores e deputados federais, quando não o tiverem sido por lei;

VIII - aprovar a divisão dos Estados em zonas eleitorais ou a criação de novas zonas;

IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;

X - fixar a diária do Corregedor Geral, dos Corregedores Regionais e auxiliares em diligência fora da sede;

XI - enviar ao Presidente da República a lista tríplice organizada pelos Tribunais de Justiça nos termos do ar. 25;

XII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político;

XIII - autorizar a contagem dos votos pelas mesas receptoras nos Estados em que essa providência for solicitada pelo Tribunal Regional respectivo;

XIV - requisitar a força federal necessária ao cumprimento da lei, de suas próprias decisões ou das decisões dos Tribunais Regionais que o solicitarem, e para garantir a votação e a apuração;

XV - organizar e divulgar a Súmula de sua jurisprudência;

XVI - requisitar funcionários da União e do Distrito Federal quando o exigir o acúmulo ocasional do serviço de sua Secretaria;

XVII - publicar um boletim eleitoral;

XVIII - tomar quaisquer outras providências que julgar convenientes à execução da legislação eleitoral.

Como facilmente pode se observar, no artigo 22 está prevista a competência jurisdicional do Tribunal Superior Eleitoral, isto é, aquelas voltadas à resolução do contencioso eleitoral, seja a competência originária ou recursal. Essa competência recursal também foi delineada no artigo 121, § 4º, da Constituição Federal, *in verbis*:



Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juizes de direito e das juntas eleitorais.

(...)

§ 4º - Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais somente caberá recurso quando:

I - forem proferidas contra disposição expressa desta Constituição ou de lei;

II - ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais;

III - versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais;

IV - anularem diplomas ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais;

V - denegarem *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data* ou mandado de injunção.

Além desses dispositivos, a Lei 9.504/97, em seu artigo 96, ainda prevê a competência para o processamento e julgamento das Representações Eleitorais por descumprimento da Lei das Eleições.

Já no artigo 23 do Código Eleitoral é retratada a competência administrativa, normativa e consultiva da Justiça Eleitoral.

A competência administrativa, prevista no artigo 23, é aquela propriamente dita, relacionada ao seus serviços internos e secretaria, bem como aquela relacionada aos atos executivos das eleições. Exemplo da primeira, são os incisos I a VI; e da segunda os incisos VII, VIII e XIII. Assim, compete ao Tribunal Superior Eleitoral fixar as datas para as eleições de Presidente e Vice-presidente da República, Senadores e Deputados Federais quando a lei não as fixar<sup>19</sup>, e também, aprovar a divisão dos Estados em Zonas Eleitorais ou a criação de novas Zonas.

Na Lei 9.096/95 ainda estão previstas competências administrativas tais como: o processo de registro de criação de novos partidos políticos; distribuição do fundo partidário; e a divisão do tempo da propaganda partidária. De igual modo, a Lei 9.504/97 também prevê a competência administrativa na divisão do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, no que tange à disputa presidencial.

A competência normativa está prevista nos incisos IX e XVIII, ao estatuir que competir ao Tribunal Superior Eleitoral expedir as instruções que julgar convenientes à execução do Código Eleitoral. Esse dispositivo, hodiernamente,

---

<sup>19</sup> Essa competência com a ordem constitucional vigente tornou-se inócua, uma vez que a Constituição Federal expressamente já fixou todas as datas para a realização das eleições.

deve ser interpretado de forma extensiva para alcançar todas a legislação eleitoral.

Sobre essa competência normativa, o artigo 105 da Lei 9.504/97 trouxe uma limitação temporal e material, de modo que as Resoluções passaram a ser editadas até o dia 05 de março do ano da eleição, não podendo apresentar inovações (restrição de direitos ou sanções não previstas na legislação eleitoral. Veja-se:

Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.

Por fim, a competência consultiva está prevista no inciso XII estatuinto caber ao Tribunal “responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político”. Como já tido anteriormente, ao responder essas consultas a Justiça Eleitoral presta relevante função social, eis que alerta aos autores do prélio eleitoral sobre a interpretação que será dada caso, eventualmente, chegue à Corte um contencioso eleitoral sobre aquela matéria.

O Tribunal Superior Eleitoral já respondeu Consultas, dando profundas modificações na interpretação eleitoral. É o caso da Consulta 715, em 2002, que estabeleceu o regime da verticalização das coligações ao dizer que

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.

Em 2006 houve reiteração do questionamento via Consulta 1225, mantendo o Tribunal Superior Eleitoral, em essência, a regra da verticalização. Em face disso, foi aprovada a Emenda Constitucional 52/06 que deu nova redação ao artigo 17, § 1º, da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

(...)

§ 1º **É assegurada 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 âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal,** devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (original sem grifos)

Outra consulta importante, que até hoje continua produzindo seus efeitos, é a Consulta 1398, pois possibilitou a edição da Resolução TSE 22.610/2007<sup>20</sup>.

A competência dos Tribunais Regionais Eleitorais encontra-se prevista nos artigos 29 e 30 do Código Eleitoral e também pode ser dividida em dois grupos.

No primeiro grupo, encontra-se a competência judicial originária e recursal, artigo 29, I e II. Veja-se:

Art. 29. Compete aos Tribunais Regionais:

I - processar e julgar originariamente:

- a) o registro e o cancelamento do registro dos diretórios estaduais e municipais de partidos políticos, bem como de candidatos a Governador, Vice-Governadores, e membro do Congresso Nacional e das Assembléias Legislativas;
  - b) os conflitos de jurisdição entre juizes eleitorais do respectivo Estado;
  - c) a suspeição ou impedimentos aos seus membros ao Procurador Regional e aos funcionários da sua Secretaria assim como aos juizes e escrivães eleitorais;
  - d) os crimes eleitorais cometidos pelos juizes eleitorais;
  - e) o habeas corpus ou mandado de segurança, em matéria eleitoral, contra ato de autoridades que respondam perante os Tribunais de Justiça por crime de responsabilidade e, em grau de recurso, os denegados ou concedidos pelos juizes eleitorais; ou, ainda, o habeas corpus quando houver perigo de se consumir a violência antes que o juiz competente possa prover sobre a impetração;
  - f) as reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto a sua contabilidade e à apuração da origem dos seus recursos;
  - g) os pedidos de desaforamento dos feitos não decididos pelos juizes eleitorais em trinta dias da sua conclusão para julgamento, formulados por partido candidato Ministério Público ou parte legitimamente interessada sem prejuízo das sanções decorrentes do excesso de prazo.
- II - julgar os recursos interpostos:
- a) dos atos e das decisões proferidas pelos juizes e juntas eleitorais.
  - b) das decisões dos juizes eleitorais que concederem ou denegarem habeas corpus ou mandado de segurança.

---

<sup>20</sup> Respondida a Consulta, três partidos políticos solicitaram que o Presidente da Câmara dos Deputados, à época o Dep. Federal Arlindo Chinalha, declarasse vagos os cargos dos transfugas. O Presidente da Câmara dos Deputados se negou a cumprir a resposta dada à consulta sob o fundamento de que ela não era vinculante. Se Seguiu, então, a impetração dos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604 perante o Supremo Tribunal Federal. Aos julgar os três Mandados de Segurança a Corte Constitucional decidiu que a fidelidade partidária consubstancia-se princípio constitucional implícito e determino que o Tribunal Superior Eleitoral editasse uma Resolução estabelecendo o procedimento para que os cargos dos mandatários que desfiliassem do partido pudessem ser cassados.

Parágrafo único. As decisões dos Tribunais Regionais são irrecuráveis, salvo nos casos do Art. 276.

Já no segundo grupo encontra-se a competência em matéria administrativa, tal como a elaboração do regimento interno, a apuração parcial das eleições presidenciais, bem como responder a consultas que lhes forem formuladas. Neste sentido dispõe o artigo 30 do Código Eleitoral, *in verbis*:

Art. 30. Compete, ainda, privativamente, aos Tribunais Regionais:

I - elaborar o seu regimento interno;

II - organizar a sua Secretaria e a Corregedoria Regional providendo-lhes os cargos na forma da lei, e propor ao Congresso Nacional, por intermédio do Tribunal Superior a criação ou supressão de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos;

III - conceder aos seus membros e aos juizes eleitorais licença e férias, assim como afastamento do exercício dos cargos efetivos submetendo, quanto aqueles, a decisão à aprovação do Tribunal Superior Eleitoral;

IV - fixar a data das eleições de Governador e Vice-Governador, deputados estaduais, prefeitos, vice-prefeitos, vereadores e juizes de paz, quando não determinada por disposição constitucional ou legal;

V - constituir as juntas eleitorais e designar a respectiva sede e jurisdição;

VI - indicar ao tribunal Superior as zonas eleitorais ou seções em que a contagem dos votos deva ser feita pela mesa receptora;

VII - apurar com os resultados parciais enviados pelas juntas eleitorais, os resultados finais das eleições de Governador e Vice-Governador de membros do Congresso Nacional e expedir os respectivos diplomas, remetendo dentro do prazo de 10 (dez) dias após a diplomação, ao Tribunal Superior, cópia das atas de seus trabalhos;

VIII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas, em tese, por autoridade pública ou partido político;

IX - dividir a respectiva circunscrição em zonas eleitorais, submetendo essa divisão, assim como a criação de novas zonas, à aprovação do Tribunal Superior;

X - aprovar a designação do Ofício de Justiça que deva responder pela escrivania eleitoral durante o biênio;

XI (Revogado pela Lei nº 8.868, de 1994)

XII - requisitar a força necessária ao cumprimento de suas decisões solicitar ao Tribunal Superior a requisição de força federal;

XIII - autorizar, no Distrito Federal e nas capitais dos Estados, ao seu presidente e, no interior, aos juizes eleitorais, a requisição de funcionários federais, estaduais ou municipais para auxiliarem os escrivães eleitorais, quando o exigir o acúmulo ocasional do serviço;

XIV - requisitar funcionários da União e, ainda, no Distrito Federal e em cada Estado ou Território, funcionários dos respectivos quadros administrativos, no caso de acúmulo ocasional de serviço de suas Secretarias;

XV - aplicar as penas disciplinares de advertência e de suspensão até 30 (trinta) dias aos juizes eleitorais;

XVI - cumprir e fazer cumprir as decisões e instruções do Tribunal Superior;

XVII - determinar, em caso de urgência, providências para a execução da lei na respectiva circunscrição;

XVIII - organizar o fichário dos eleitores do Estado.

XIX - suprimir os mapas parciais de apuração mandando utilizar apenas os boletins e os mapas totalizadores, desde que o menor

número de candidatos às eleições proporcionais justifique a supressão, observadas as seguintes normas:

- a) qualquer candidato ou partido poderá requerer ao Tribunal Regional que suprima a exigência dos mapas parciais de apuração;
- b) da decisão do Tribunal Regional qualquer candidato ou partido poderá, no prazo de três dias, recorrer para o Tribunal Superior, que decidirá em cinco dias;
- c) a supressão dos mapas parciais de apuração só será admitida até seis meses antes da data da eleição;
- d) os boletins e mapas de apuração serão impressos pelos Tribunais Regionais, depois de aprovados pelo Tribunal Superior;
- e) o Tribunal Regional ouvira os partidos na elaboração dos modelos dos boletins e mapas de apuração a fim de que estes atendam às peculiaridades locais, encaminhando os modelos que aprovar, acompanhados das sugestões ou impugnações formuladas pelos partidos, à decisão do Tribunal Superior.

Da mesma forma que ocorreu com a competência do Tribunal Superior Eleitoral é possível destacar que no artigo 29 encontra-se a competência judicial, isto é, do contencioso eleitoral, e no artigo 30 as competências administrativa e consultiva. Carecem, portanto, os Tribunais Regionais Eleitorais de competência normativa, mormente porque o modelo federativo adotado no Brasil determina que a legislação eleitoral seja federal, o que, neste caso, equivale a dizer, nacional. De sorte, portanto, que os órgãos Regionais não podem estabelecer regramento específico para a Unidade Federativa, o que fatalmente ocorreria acaso eles usufruíssem a função normativa.

Quanto à competência administrativa, na Lei 9.096/95 está prevista a divisão do tempo de propaganda partidária estadual e na Lei 9.504/97, a divisão do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, no que tange às disputas estaduais e federais.

A competência dos Juízes Eleitorais, tanto a administrativa quanto a judicial encontra-se prevista no artigo 35 do Código Eleitoral. Veja-se:

Art. 35. Compete aos juizes:

- I - cumprir e fazer cumprir as decisões e determinações do Tribunal Superior e do Regional;
- II - processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos, ressalvada a competência originária do Tribunal Superior e dos Tribunais Regionais;
- III - decidir habeas corpus e mandado de segurança, em matéria eleitoral, desde que essa competência não esteja atribuída privativamente a instância superior.
- IV - fazer as diligências que julgar necessárias a ordem e presteza do serviço eleitoral;
- V - tomar conhecimento das reclamações que lhe forem feitas verbalmente ou por escrito, reduzindo-as a termo, e determinando as providências que cada caso exigir;
- VI - indicar, para aprovação do Tribunal Regional, a serventia de justiça que deve ter o anexo da escrivania eleitoral;

VIII - dirigir os processos eleitorais e determinar a inscrição e a exclusão de eleitores;  
IX- expedir títulos eleitorais e conceder transferência de eleitor;  
X - dividir a zona em seções eleitorais;  
XI mandar organizar, em ordem alfabética, relação dos eleitores de cada seção, para remessa a mesa receptora, juntamente com a pasta das folhas individuais de votação;  
XII - ordenar o registro e cassação do registro dos candidatos aos cargos eletivos municipais e comunicá-los ao Tribunal Regional;  
XIII - designar, até 60 (sessenta) dias antes das eleições os locais das seções;  
XIV - nomear, 60 (sessenta) dias antes da eleição, em audiência pública anunciada com pelo menos 5 (cinco) dias de antecedência, os membros das mesas receptoras;  
XV - instruir os membros das mesas receptoras sobre as suas funções;  
XVI - providenciar para a solução das ocorrências que se verificarem nas mesas receptoras;  
XVII - tomar todas as providências ao seu alcance para evitar os atos viciosos das eleições;  
XVIII -fornecer aos que não votaram por motivo justificado e aos não alistados, por dispensados do alistamento, um certificado que os isente das sanções legais;  
XIX - comunicar, até às 12 horas do dia seguinte a realização da eleição, ao Tribunal Regional e aos delegados de partidos credenciados, o número de eleitores que votarem em cada uma das seções da zona sob sua jurisdição, bem como o total de votantes da zona.

Observa-se que os Juízes Eleitorais não gozam de competência normativa e nem consultiva.

Com relação ao contencioso eleitoral, existe previsão de competência na Lei 9.504/97 para julgar as Representações Eleitorais por descumprimento da Lei das Eleições nas disputas municipais.

Finalmente, as Juntas Eleitorais têm sua competência definida no artigo 40 do Código Eleitoral. Veja-se:

Art. 40. Compete à Junta Eleitoral;  
I - apurar, no prazo de 10 (dez) dias, as eleições realizadas nas zonas eleitorais sob a sua jurisdição.  
II - resolver as impugnações e demais incidentes verificados durante os trabalhos da contagem e da apuração;  
III - expedir os boletins de apuração mencionados no Art. 178;  
IV - expedir diploma aos eleitos para cargos municipais.  
Parágrafo único. Nos municípios onde houver mais de uma junta eleitoral a expedição dos diplomas será feita pelo que for presidida pelo juiz eleitoral mais antigo, à qual as demais enviarão os documentos da eleição.

É fácil notar que a competência das Juntas Eleitorais circunscrevem-se na apuração dos votos e na resolução das impugnações e demais incidentes ocorridos no desempenho de tal função, mesclando, assim, a competência administrativa e judicial. Já a expedição dos diplomas de eleitos, nas eleições

municipais, a toda evidência, é competência administrativa.

Com a utilização das urnas eletrônicas, as atribuições das Juntas Eleitorais restaram esvaziadas. É que ao encerrar os trabalhos de recepção de votos, as Mesas Receptoras emitem os boletins de urna com todos os votos já devidamente apurados, inexistindo, portanto, possibilidade para a apresentação de impugnação. Desta sorte, resta às Juntas Eleitorais papel meramente figurativo.

Esses são os organismos eleitorais no Brasil e os órgãos da Justiça Eleitoral, com suas composições e competências.

## **CAPÍTULO 3**

### **MODELO DE GOVERNANÇA ELEITORAL NA ARGENTINA**

Neste capítulo, cuidar-se-á do modelo de governança eleitoral utilizado atualmente na Argentina, embora, como se verá mais à frente, seria mais correto dizer “modelos de governança eleitorais”, eis que hodiernamente o país do Papa Francisco congrega variados modelos, frutos de sua forma federativa diferenciada. Aqui surge a primeira distinção entre os organismos eleitorais das duas nações: o federalismo argentino é do tipo centrípeto, isto é, os estados resolvem se unir, dispondo-se de parte de sua autonomia para o Governo Central. Já o federalismo brasileiro é o do tipo centrífugo, o Governo Central divide sua competência entre os estados federados. Na prática, então, tem-se no primeiro, a formação de um Estado a partir de vários outros; no segundo, tem-se um Estado unitário que resolve se dividir e, assim fazendo, reparte a sua competência.

Da mesma forma do Capítulo anterior, serão apresentados os modelos de governança eleitoral adotados pela Argentina desde o período colonial até o presente momento.

Também aqui será feita uma divisão do capítulo em 05 (cinco) partes. Na primeira, partir-se-á de uma análise histórica do sistema eleitoral da Argentina, em seguida, apresentar-se-á estudo dos níveis de governança eleitoral em vigência naquela nação.

Para finalizar, serão objetos de estudo os organismos eleitorais da Argentina, seus órgãos e funções.

#### **3.1 Antecedentes Históricos**

##### **3.1.1 Argentina Colônia**

A primeira diferença entre o Brasil e a Argentina inicia-se exatamente do colonizador. Enquanto o Brasil foi uma Colônia de Portugal, a Argentina foi uma Colônia da Espanha.



Deve-se lembrar, neste momento, do Tratado de Tordesilha responsável por colocar termo a uma disputa entre os países ibéricos, dividindo-se as terras recém descobertas entre Portugal e a Espanha.

Difere, em consequência, o *modus operandi* da colonização, que como é cediço, a espanhola foi muito mais violenta que a portuguesa. Basta observar que no país vizinho, a população aborígine quase que completamente dizimada, ao passo que, no Brasil, ocorreu uma certa miscigenação.

Por ser a Argentina Colônia da Espanha, a primeira fonte normativa foram as Ordenações Filipinas, que possuíam semelhança com as Manuelinas no que tange às eleições.

Os detentores dos cargos eletivos – nos municípios – possuíam um mandato de apenas 01 (um) ano, porém a eleição se dava a cada 03 (três) anos. Desse modo, no último ano do triênio, “nas oitavas do Natal”, os homens bons e o povo eram chamados para integrar um Conselho e proceder à eleição que era realizada de modo indireto e funcionava da seguinte forma:

- a) primeiro, os eleitores compareciam e escolhiam 06 (seis) eleitores, pronunciando o voto ao juiz mais velho, em segredo, tomando nota o escrivão;
- b) os 06 (seis) eleitores escolhidos pelos demais eleitores eram nomeados, também em segredo,
- c) os 06 (seis) eleitores deveriam, então, prestar juramento perante os Santos Evangelhos de que escolheriam “as pessoas que mais estivessem à altura destes [cargos], e juravam, também, que não contariam a ninguém o nome escolhido”;
- d) prestados os juramentos, os 06 (seis) eleitores eram divididos em dupla, formando 03 (três) grupos de duas pessoas, sendo que os componentes da dupla não poderiam ter parentesco entre si;
- e) as duplas se reuniam, mas as conversas sobre a eleição, somente se davam no interior de cada grupo, de forma que um não saberia da deliberação do outro;
- f) cada grupo fazia uma lista com 03 (três) nomes para cada vaga em disputa. Exemplificando, no caso do cargo

de juiz, se houvesse apenas uma vaga em disputa, haveria apenas 03 (três) nomes, se houvesse 2 (duas) vagas, seriam indicados 06 (seis) nomes. Essas listas, hoje, teriam natureza jurídica de cédula de votação;

g) os grupos entregavam suas listas para o juiz mais antigo, que também prestava juramento de mantê-las em segredo;

h) de posse das listas, competia ao juiz “apurar a pauta”, isto é, elaborar uma lista dos mais votados para cada ano. Assim ele elaborava listas dos que exerceriam os mandatos nos 03 (três) anos seguintes.

i) elaboradas as listas para cada ano, elas eram escritas em três papéis para cada cargo em disputa, e colocadas, cada uma, numa bola de cera chamada de “pelouro”, que, em seguida eram colocadas em sacos e trancados em cofre com 03 (três) fechaduras. Como existiam 03 (três) vereadores, cada um que estivesse exercendo o mandato ficava com uma chave;

j) quando se aproximava o término do mandato dos oficiais, o povo se reunia e os 03 (três) vereadores abriam o cofre e retiravam um “pelouro” com os nomes dos oficiais que exerceriam o próximo mandato. Isso era repetido nos dois anos seguintes;

k) ao final do segundo mandato, eram retiradas as listas relativas aos últimos mandatos juntamente com aquelas elaboradas pelas duplas de eleitores e a pauta do juiz.

A mesma conclusão feita quando se comentou os antecedentes históricos do Brasil vale aqui, qual seja, o sistema de eleição era bastante rudimentar e complexo, havendo os eleitores de 1º, 2º, 3º e 4º graus. Como a lista dos eleitores escolhidos para ocupar o cargo era formada por 06 (seis) eleitores escolhidos dentre os demais, e, depois, elaborada pelo juiz, pode-se dizer que a eleição era indireta de duplo grau. Nesse sentido, o juiz detinha bastante discricionariedade para elaborar as suas listas de eleitos, pois caberia a ele escolher, por exemplo, 03 (três) nomes para vereadores, sendo

um trio para cada mandato, devendo combinar para que o município fosse governado da melhor forma possível.

### **3.1.2 Argentina República**

O processo de independência da Argentina antecedeu ao do Brasil, embora seja datado de 1816, em verdade aquela nação já se movimentava para se organizar desde 1810, quando da ruptura com a Espanha, marcada pela Revolução de Maio<sup>21</sup>. A discussão se circunscrevia, então, acerca da manutenção, ou não, do Vice-rei, representante da Coroa espanhola que, naquele momento, era ocupada por José Bonaparte, irmão de Napoleão.

Para Luna (2010: 55-56), à época, a deposição do Vice-rei já era sustentada por um argumento eminentemente democrático: a tese da soberania popular, segundo a qual, em razão de a Coroa haver sido retirada de seu legítimo titular, o poder deveria ser repassado ao povo, que, provisoriamente, poderia delegá-lo a quem desejasse, até que a situação viesse a ser resolvida. A tese prevalecente foi a da deposição.

Em seu lugar, foi colocada uma Junta, integrada por deputados eleitos por todas as províncias, governando o país até que, em setembro de 1811, o poder foi transferido a um Triunvirato, composto apenas por representantes de Buenos Aires (SABATO, TERNAVASIO 2011:47).

No ano seguinte, a oposição, insatisfeita pela demora na declaração da independência, deu lugar a um golpe revolucionário que culminou com a tomada do poder e a convocação, para o ano vindouro, de uma Assembleia Geral para que o assunto fosse tratado.

Dalla Via (2009: 20) relata que, nessa Assembleia, uma tensão existente entre os líderes da revolução obstou a imediata declaração de independência, que só viria a ser declarada em 1816, após a realização do Congresso de Tucumán. Neste contexto, surgem as eleições surgem na Argentina, após a independência: sempre que se fazia necessária alguma convocação para deliberação coletiva, em todas as cidades do Vice-reinado,

---

<sup>21</sup> A Revolução de Maio foi um conjunto de acontecimentos, movimentos sociais e políticos, que culminaram com a proclamação da independência do Vice-reinado da Prata, atual Argentina.

o povo se reunia para designar representantes.

*Hasta hace algunos años, la fecha de nuestra Revolución de Mayo, aunque reconocida como emblemática en muchos sentidos, fue raramente adoptada como momento de inicio de la historia electoral de nuestro país. Para las interpretaciones tradicionales, las décadas inmediatamente posteriores a los sucesos de 1810 fueron un prolongado período de guerras civiles, anarquía y disputas caudillistas, en el que los procesos electorales no habían tenido relevancia alguna. En sintonía con los presupuestos y lugares comunes ya comentados, las elecciones realizadas en aquellos años no adquirieron importancia, ni como objeto de estudio, ni como problema historiográfico. Hoy sabemos, sin embargo, que el voto fue de 1810 en adelante el vehículo fundamental a través del cual se designaron las nuevas autoridades y se legitimaron los gobiernos sucedidos durante todo el siglo XIX. Si bien la celebración periódica de elecciones coexistió con asonadas, revueltas y revoluciones, su presencia en la vida política decimonónica fue la que reguló la relación entre gobernantes y gobernados de ahí en más (SABATO; TERNAVASIO 2011:28-29)<sup>22</sup>.*

Pode-se afirmar, portanto, que a Argentina, desde a sua formação, trilhou um caminho democrático e republicano, ainda que de modo limitado, uma vez que o voto, à época, era exclusividade dos cidadãos que possuísem *casa, família e trabalho respeitável*. Estavam excluídos do direito ao voto os escravos e mestiços, além dos brancos - espanhóis ou nativos - que não tivessem um trabalho considerado digno, como sapateiros ou açougueiros (LUNA 2010: 67)<sup>23</sup>.

Não há como saber como essas eleições foram realizadas, já que, desde o início de sua independência, as Províncias argentinas adquiriram invejável autonomia, fruto do modelo federativo adotado. Por outro lado, no

---

<sup>22</sup> Até recentemente, a data de nossa Revolução de Maio, embora reconhecido como emblemática de muitas maneiras, raramente foi tida como o momento de início da história eleitoral do nosso país. Para interpretações tradicionais, as décadas imediatamente após os acontecimentos de 1810 foram um longo tempo décadas de guerra civil, anarquia e disputas entre caudilhos, em que o processo eleitoral não tinha tido qualquer relevância. Em linha com os pressupostos e lugares comuns já mencionadas, as eleições realizadas naqueles anos não adquiriram importância, nem como um objeto de estudo ou como problema historiográfico. Hoje sabemos, no entanto, que o voto foi de 1810 em diante, o veículo fundamental através do qual se designaram novas autoridades e se legitimaram os governos sucedidos durante todo o século XIX. Enquanto eleições periódicas coexistiram com motins, revoltas e revoluções, a sua presença na vida política do século XIX foi o que regulou as relações entre governantes e governados a partir de então. (tradução do autor).

<sup>23</sup> A despeito da aparente exclusão formal, Sabato e Ternavasio (2011: 61) relatam que, na prática, as disposições legais permitiam a inclusão política de boa parte do segmento social. Especificamente quanto ao censo (nível de renda ou propriedade), as autoras informam que a ambiguidade das fórmulas legais utilizadas, a falta de experiência dos habitantes com as lides eleitorais e a inexistência de prévio alistamento (que perdurou até a metade do século XIX) conduzia a que, em muitas oportunidades, as autoridades das mesas de votação incluíssem como votantes pessoas que em verdade não reuniam as condições exigidas pelos regulamentos.

Brasil a declaração de independência não passou de um problema familiar, eis que a independência foi declarada por Dom Pedro I, filho e legítimo herdeiro e sucessor de Dom João IV, Rei de Portugal, de maneira que não houve verdadeira ruptura entre as duas nações.

Já na Argentina, a declaração de independência teve viés verdadeiramente de rompimento, tendo sido marcada por guerras tanto contra o país colonizador – a Espanha – quanto por conflitos internos, já que algumas Províncias pretendiam continuar ligadas à Espanha enquanto outras almejavam a independência, havendo, ainda, os que defendiam a forma monárquica de governo.

A primeira Constituição da Argentina, de 1.819, foi feita de modo a compatibilizar-se com a forma monárquica, não constando de seu texto, em lugar algum, a expressão *república* (LUNA 2010:76). A Carta, porém, praticamente não teve vigência, em certa medida em razão da desconfiança nutrida pelo povo quanto à monarquia, e, primordialmente, em virtude da força do movimento federalista que se opunha à unitariedade imposta pela Província de Buenos Aires.

O movimento unitário surgiu da insatisfação das províncias interioranas com o autoritarismo em excesso da Província de Buenos Aires, que se comportava como se detivesse o Poder Central. A partir da Revolução de Maio, Buenos Aires passou a ocupar e exercer os poderes anteriormente exercidos pelo Vice-rei, em especial coletar os impostos aduaneiros. Já os federalistas reivindicaram a adoção de um sistema semelhante ao norte-americano, visando promover a repartição de receitas e a descentralização do poder, com a concessão de maior autonomia às futuras províncias. Esse conflito entre federalistas e unitários marcaria a política argentina durante toda a década de 1820. Este ano ficaria conhecido como o *Ano da Anarquia*, tendo em vista a derrubada do Governo na Batalha de Cepeda, após a qual emergiu um federalismo inorgânico, com o surgimento das primeiras províncias.

Esse importante momento histórico ajuda a compreender as diferenças fundamentais entre os federalismos brasileiro e argentino, o que explica grande parte os desencontros de seus ordenamentos jurídicos, inclusive na seara eleitoral. Os inúmeros conflitos surgidos entre centro e províncias acabaram

por determinar a consolidação, no Estado argentino, de um modelo federativo de tipo centrífugo, em que cabe aos Estados-membros maior liberdade de auto-organização, em decorrência disso, um número maior de matérias em seu âmbito de competência legislativa.

No Brasil, ao contrário, a Federação erigiu-se em molde centrípeto, com a concentração de poderes no centro, ou seja, na União. Desse modo, as leis eleitorais nacionais são escassas na Argentina, uma vez que a escolha dos Organismos Eleitorais compete a cada uma das Províncias, como veremos no tópico adequado.

A primeira lei eleitoral nacional da Argentina, Ley 140, de 06 de setembro de 1857, estabelecia procedimentos acerca do alistamento dos eleitores e, também, quanto à eleição propriamente dita. Determinava o referido diploma legislativo que em cada cidade haveria de ter uma Junta Qualificadora, responsável pelo alistamento eleitoral. Essa Junta ficava a cargo da Municipalidade e, nos municípios ou paróquias em que não as houvesse, era composta de um juiz civil, que ocupava a presidência, de um chefe de polícia e de um procurador. Não havendo procurador ou em caso de impedimento, o cargo era ocupado pelo defensor dos pobres. É o que previa o artigo 4º, *in verbis*:

Art. 4º En la ciudad donde no hubiese Municipalidad, y hasta que se establezca, la junta calificadora será compuesta del juez civil, como presidente, el Intendente de Policía y el síndico procurador, y en defecto de éste, el defensor de pobres. En la ciudad donde hubiere más de un juez civil, se entenderá designado para el objeto expresado, el que resulte por la suerte, practicándose el sorteo por los demás funcionarios indicadas, para integrar la junta. Del mismo modo en las parroquias, a falta de Municipalidad, formarán la Junta calificadora, el juez territorial como presidente, el párroco y un vecino notable que éstos nombren, y en caso de desacuerdo el que decida la suerte de entre los dos propuestos.<sup>24</sup>

Essa Junta eleitoral tinha a competência para o alistamento dos eleitorais, dentro de seus limites territoriais. De suas decisões cabia recurso à própria Junta e, uma única apelação, sem custas judiciais, perante os Tribunais

---

<sup>24</sup> Art 4º. Na cidade onde não houver municipalidade, e até que seja estabelecida, a Junta Qualificadora será composta pelo juiz civil como presidente, o Chefe de Polícia e do procurador, e na sua ausência, o defensor dos pobres. Na cidade onde houver mais de um juiz civil, se entendera como designado para o o propósito expressado, o que for sorteado, praticando-se o sorteio para os outros funcionários indicados, para integrar a Junta. Da mesma forma, nas paróquias, na ausência de Municipalidade, formará a Junta de Qualificação, o juiz territorial como presidente, o pároco e um vizinho notável que os nomear, e em caso de desacordo que a sorte decida entre os dois propostos.

Federais e, nas localidades em que não houver, perante o órgão de cúpula do Poder Judiciário na Província, consoante dispunha o artigo 9º do diploma eleitoral, *in litteris*:

Art. 9º Los reclamos sobre inscripción o exclusión indebida en los Registros, se harán ante la misma Junta calificadora, y su única apelación, sin gasto alguno judicial, será ante lo tribunales federales correspondientes, y mientras éstos no se establezcan, ante el tribunal superior de la Provincia.<sup>25</sup>

Já a eleição ocorria perante as assembleias eleitorais, que eram realizadas no pátio da igreja paroquial e se dividia em três dias, sendo que, no primeiro dia, cuidava-se da composição da mesa receptora e apuradora dos votos. Neste dia, a presidência da assembleia competia ao presidente da Municipalidade e mais dois integrantes dela. Onde não houvesse Municipalidade, a presidência ficaria a cargo do juiz civil acompanhado de dois prefeitos ou juízes militares.

A mesa receptora e apuradora de votos era composta por um presidente e quatro escrutinadores. Qualquer cidadão que comparecesse à assembleia poderia ser escolhido para compor a mesa. Concluída a eleição, os eleitos eram empossados imediatamente.

Essa mesa tinha as seguintes atribuições:

- a) decidir imediatamente todas as impugnações, a fim de não suspender os trabalhos;
- b) rejeitar o voto daqueles que não estivessem inscritos como eleitores;
- c) ordenar a prisão daqueles que pretendem votar sob um nome falso, ou cometer qualquer ilegalidade ou fraude, colocando-os imediatamente à disposição da autoridade competente;
- d) retirar os que não guardassem comportamento e moderação devidos.

Nos dois dias seguintes, eram eleitos as Municipalidades, se fosse o caso, os cargos eletivos da Província, e os Deputados Federais. Para esses

---

<sup>25</sup> Art 9º As Reclamações sobre registro ou exclusão indevidas nos Registros, serão feitas perante a mesma Junta Qualificadora, e seu única apelação, sem qualquer custa judicial, será perante um Tribunal Federal correspondente, e quando estes não estejam estabelecidos, perante o Superior Tribunal da Província.

cargos, se adotou a eleição direta.

Já para as eleições de Senador, Presidente e Vice-presidente foi adotado a eleição indireta, de modo que os eleitores de primeiro grau deveriam escolher os eleitores de segundo grau, para que estes votassem para aqueles cargos.

Finalizada a votação e a apuração, no terceiro dia, a mesa deveria fazer a ata da eleição, em duas cópias, sendo a primeira para o arquivo da Municipalidade e a segunda para a Câmara de Representantes da Província.

A verificação dos resultados das eleições para Deputados Federais, e para os eleitores de segundo grau – para os cargos de presidente, vice-presidente e senador –, ficava ao encargo das Legislaturas das Províncias, consoante disposto no artigo 39. Veja-se:

Art. 39. Un mes después de verificada una elección, sea para diputados nacionales, para electores de Presidente y Vicepresidente, o senadores en el territorio federalizado, se reunirán las Legislaturas de provincia, como la mesa central escrutadora en la Capital de la Confederación, al objeto exclusivo de hacer el escrutinio general de la elección, y proclamar los diputados o electores que resultasen nombrados.<sup>26</sup>

Finalizada a verificação dos votos, a Casa legislativa provincial deveria lavrara a ata respectiva, em seguida, eram dados certificados aos deputados ou eleitores de segundo grau para que servissem de diploma. Cópia da ata seria, ainda, encaminhada à Câmara Nacional para conhecimento.

Os eleitores de segundo grau, no caso de eleição para presidente, vice-presidente e senador, se reuniam-se 04 (quatro) meses antes do término dos mandatos, na Capital da Confederação e na Capital das Províncias, para concluir a eleição.

Em primeiro lugar, os eleitores de segundo grau deveriam elegiam o presidente e o secretário da mesa. Ato contínuo, passavam à eleição do presidente, vice-presidente e senador. Encerrada a votação e a apuração, era lavrada a ata final dos trabalhos e encaminhadas cópias às Províncias e ao presidente do Senado.

---

<sup>26</sup> Art 39. Um mês depois de realizada a eleição, quer para os deputados nacionais, para os eleitores do Presidente e Vice-Presidente, ou senadores em território federalizado, as legislaturas provinciais se reunirão, como a mesa central escrutadora na Capital da Confederação, tendo por único propósito fazer o escrutínio geral da eleição e proclamar os deputados ou eleitores a cédula da eleição geral, e proclamar os deputados e eleitores que devem ser nomeado.



Como já dito, a Argentina copiou o modelo federativo dos Estados Unidos e, assim como o Brasil, também copiou a regra segundo a qual cada Casa Legislativa exerce função de juiz de sua própria eleição. Essa regra está consubstanciada no artigo 64 da Constituição Argentina, *in verbis*:

Art. 64. Cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez. Ninguna de ellas entrará en sesión sin la mayoría absoluta de sus miembros; pero un número menor podrá compeler a los miembros ausentes a que concurren a las sesiones, en los términos y bajo las penas que cada Cámara establecerá.<sup>27</sup>

A segunda Lei eleitoral da Argentina, de âmbito nacional, foi a Ley 8.871, de 26 de março de 1.912, denominada de Lei Sans Peña, em homenagem ao presidente argentino mentor do projeto de lei, bem como de sua promulgação. Uma característica peculiar desta Lei: ela apenas regulamentava as eleições de deputados nacionais, senadores, presidente e vice-presidente. As eleições locais e providenciais ficavam a cargo dos Parlamentos de cada Província.

Essa lei, em primeiro lugar, cuidou de conceituar os chamados Colégios Eleitorais, estatuidando que a cada Capital de Província, cada cidade e, ou agrupamento rural, corresponderia a um colégio eleitoral. Neste último caso, para ser considerado Colégio Eleitoral, o agrupamento deveria ter, no mínimo, mais de 200 (duzentos) eleitores.

O Colégio Eleitoral era dividido em Mesas Receptoras, sendo uma a cada grupo de 200 (duzentos) eleitores. Caso não houvesse 200 (duzentos) eleitores, mas o seu número fosse superior a 100 (cem) eleitores, também seria constituída uma Mesa Receptora de votos. Definida a quantidade de Mesas Receptoras, cabia ao Poder Executivo da nação fixar o local de funcionamento de cada uma delas.

O regramento acerca da quantidade, bem como a localização das Mesas Receptoras encontrava previsão no artigo 24 da lei em comento. Veja-se:

Artículo 24. En la Capital de la República, cada una de las secciones electorales actuales, y en las capitales y ciudades de las provincias cada una de las secciones policiales

---

<sup>27</sup> Art. 64. Cada Câmara será juiz suas eleições, direitos e qualificações dos seus membros quanto à sua validade. Nenhuma dela se reunirá sem a maioria absoluta de seus membros; mas um número menor poderá obrigar os membros ausentes a comparecer às sessões, nos termos e ao abrigo de tais sanções que cada Casa estabelecerá.

constituyen un colegio electoral, y en cada uno de estos colegios se formarán y serán designadas por números tantas mesas receptoras de votos cuantas series de doscientos ciudadanos empadronados habiten en cada una de ellas, congregados en razón de la proximidad de sus habitaciones. El Poder Ejecutivo de la Nación designará el lugar donde funcionarán estas mesas y su circuito.

Si en la división por series resultare una fracción inferior a doscientos ciudadanos electores, pero superior a cien, se constituirá una mesa para esta fracción, siempre que las habitaciones de estos ciudadanos estén próximas entre sí. Si la fracción fuera inferior a cien, o dispersa, será incorporada a la serie o a las series que quedaren más próximas, según determine el Poder Ejecutivo de la Nación.<sup>28</sup>

A Mesa Receptora era composta de apenas um membro, seu Presidente, e de dois suplentes. A escolha e nomeação dos integrantes das Mesas competia às Juntas Escrutadoras, que veremos a seguir. A Lei Sans Peña, neste ponto, era bastante lacunosa, pois não explicitou se o Presidente da Mesa Receptora poderia, ou não, convocar auxiliares com a finalidade de o ajudar. Acreditamos que se trate de silêncio eloquente, uma vez que, como se verá, a Mesa Receptora cuidava apenas do recebimento dos votos dos eleitores, nada mais, devendo-se considerar, de igual modo, a previsão de dois suplentes do presidente.

O presidente da Mesa recebia a denominação de “presidente de comício” e deveria ser escolhido dentre eleitores que reunissem as seguintes características: a) ser eleito e estar no exercício do cargo; ser contribuinte ou profissional liberal; c) saber ler e escrever; d) residir no Colégio Eleitoral. É o que dispunha o artigo 30 do diploma legislativo em testilha:

Artículo 30. La mesa está constituida por un funcionario denominado presidente de comicio, que reúna las condiciones siguientes: ser electo en ejercicio, contribuyente o diplomado en profesión liberal, saber leer y escribir y residir en el Colegio Electoral.

La junta escrutadora a que se refiere el Artículo 51. de esta ley, hará los nombramientos de un presidente y dos

---

<sup>28</sup> Na Capital da República, cada uma das seções eleitorais atuais, e nas capitais e cidades das Províncias cada uma das seções policiais constituem um colégio eleitoral, e em cada um destes colégios se formarão e serão designados por números tantas mesas receptoras de votos quantas séries de duzentos cidadãos alistados habitem em cada uma delas, congregados em razão da proximidade de suas habitações. O Poder Executivo da Nação designará o lugar onde funcionarão estas mesas e suas circunscrições.

Se na divisão resultar uma fração inferior a duzentos cidadãos eleitores, mas superior a cem, se constituirá uma mesa para esta fração, sempre que as habitações destes cidadãos estejam próximas entre si. Se a fração for inferior a cem, ou dispersa, serão incorporadas à série ou às séries que ficarem mais próximas, segundo determine o Poder Executivo da Nação.

suplentes para cada mesa, y en el caso de que en un Colegio Electoral no existan ciudadanos con las condiciones requeridas, puede dispensarse en el nombramiento de presidente y primer suplente la condición de residencia en el colegio y en el de segundo suplente la de ser contribuyente o diplomado en profesión liberal.<sup>29</sup>

Essa Mesa Receptora tinha a competência de, no dia, horário e locais determinados, receber os votos dos eleitores. Primeiramente os eleitores seriam identificados; não havendo impugnação, procedia-se à votação, depositando o voto na urna. Se houvesse impugnação, o presidente da Mesa Receptora colheria as digitais dos eleito e colocaria o voto em envelope lacrado com a inscrição “impugnado”. A impugnação era julgada pela Junta Escrutinadora.

Concluídos os trabalhos, o presidente da Mesa Receptora lavrava a ata respectiva e a enviava, juntamente com a urna eleitoral e os votos impugnados à Junta Escrutinadora. O envio era ser feito pelo Correio. Importante ressaltar que a urna era enviada pela Junta Escrutinadora ao presidente do comício, que a recebia lacrada, e, após o encerramento dos trabalhos, a reenviava à sua origem.

A Junta Escrutinadora localizava-se na Capital de cada Província e também na Capital da República, tendo a seguinte composição<sup>30</sup>:

---

<sup>29</sup> As mesas são constituídas por um funcionário denominado presidente do comício, que reúna as seguintes condições: ser eleito em exercício, contribuinte ou profissional liberal, saber ler e escrever e residir no Colégio Eleitoral.

A Junta escrutinadora que se refere o Artigo 51 desta lei, fará as nomeações de um presidente e de dois suplentes para cada mesa, e caso um Colégio Eleitoral não tenha cidadãos com as condições requeridas, pode dispensar-se a condição de residência no Colégio Eleitoral do presidente e primeiro suplente e da condição de ser contribuinte ou profissional liberal do segundo suplente.

<sup>30</sup> A composição das Juntas, bem como a origem dos substitutos de seus membros, encontra previsto no artigo 51, *in verbis*:

Artículo 51. En cada capital de provincia y en la Capital Federal, habrá una junta escrutadora compuesta por el presidente de la cámara federal de apelaciones, el juez federal y el presidente del superior tribunal de justicia de la provincia respectiva, o, en la capital de la República, el presidente de la primera cámara de lo civil, de acuerdo con lo dispuesto por la ley número 7055.

En los distritos en donde no exista cámara federal, formará parte de la junta el procurador fiscal federal. En este caso la presidencia de la junta escrutadora pertenece al juez federal, en el anterior al presidente de la cámara federal de apelaciones.

Nas Províncias:

- a) Presidente da Câmara Federal de Apelação. Se não houvesse, Câmara Federal, de um Procurador Fiscal Federal;
- b) um Juiz Federal;
- c) Presidente do Superior Tribunal de Justiça da Província.

Caso houvesse Câmara Federal de Apelação, o seu presidente seria o presidente da Junta Escrutinadora. Caso não houvesse, a presidência da Junta ficaria a cargo do juiz federal.

Na Capital Federal:

- a) Presidente da Câmara Federal de Apelação, que presidiria a Junta Escrutinadora;
- b) um Juiz Federal;
- c) Presidente da Primeira Câmara Civil.

As Juntas Escrutinadoras poderiam, ainda, consoante permissão do artigo 52, “nombrará un secretario y los auxiliares y escribientes que crea necesarios” para o bom andamento dos trabalhos. Deve-se repisar que a lei foi silente quanto à possibilidade de o presidente de comício – Mesa Receptora – indicar auxiliares para integrar o órgão.

Essa Junta Escrutinadora recebia todo o material necessário para a realização das eleições do Poder Executivo, cabendo-lhe enviá-los aos presidentes de comício. No caso, as urnas iam lacradas, permanecendo as chaves em poder da Junta Escrutinadora, de modo que ao presidente de Mesa não era dado acesso às cédulas de votação após o seu depósito.

Dentre os materiais necessários para a realização as eleições, estava a listagem com o nome dos eleitores. Assim, nada obstante a realização das

---

En todos los casos, el presidente tendrá voz y voto en las deliberaciones.

La junta no podrá adoptar ninguna resolución sin la presencia de todos sus miembros.

En caso de impedimento de alguno, o de todos ellos, la junta se integrará con los reemplazantes legales respectivos.

Al presidente de la cámara federal lo reemplazará el camarista más antiguo; al juez federal, al fiscal del juzgado; a éste, un abogado de la lista de conjuces, insaculado por la junta en minoría, y al presidente del superior tribunal de justicia local o al presidente de la primera cámara de lo civil, de acuerdo con lo dispuesto por la ley número 7055, su reemplazante legal.

eleições tenha ficado com um órgão independente do Poder Executivo, era este o responsável por um ato deverás importante do jogo eleitoral: o registro dos eleitores. Deste modo, o Poder Executivo entregava os materiais necessários às Juntas Escrutinadoras, consoante dispunha o artigo 53, “las fojas personales de los ciudadanos empadronados en el distrito electoral respectivo, y los formularios, sobres, papeles especiales, sellos y urnas”, devendo, a posterior, as Juntas “distribuir a los presidentes de comício”.

Realizada a votação, como já dito, os presidentes de comício encaminhavam as urnas, as atas e as impugnações dos eleitores para a Junta Escrutinadora, com a finalidade de proceder à apuração dos votos. Para esse mister, a Junta se reunia na Câmara dos Deputados, se fosse localizada na Capital Federal, e na Casa Legislativa da Província, em sessão pública, consoante dispunha o artigo 59 da Lei.

Antes de proceder à apuração propriamente dita, cabia à Junta proceder às seguintes diligências, que poderiam ser acompanhadas pelos candidatos, nos termos do predito artigo<sup>31</sup>:

- 1.- A verificar si hay indicios de haber sido violentadas las urnas que se hayan recibido.
- 2.- Si cada una viene debidamente acompañada por los documentos a que se refiere el artículo 47 de esta ley.
- 3.- A abrir las urnas recibidas y a confrontar el número de los sobres contenidos en ellas con la declaración del número de sufragantes, hecha por el presidente del comicio respectivo al pie de la lista electoral de su mesa, según lo dispuesto por el artículo 46 de esta misma ley.

---

<sup>31</sup> 1 - Verificar se há indícios de violação das urnas recebidas;

2 – Se cada urna veio devidamente acompanhada dos documentos a que se refere o artigo 47 desta lei.

3 – Abrir as urnas recebidas e confrontar o número de cédulas contidos com a declaração do número de eleitores que compareceram, feita pelo presidente do comício respectivo de acordo com a lista eleitoral da mesa, segundo o disposto no artigo 46 da mesma lei.

4 – Verificar a hora em que, segundo a ata, foi terminada o ato eleitoral, com a entrega da urna no escritório dos correios.

5 – Verificar, ao final dos trabalhos, se todas as urnas das mesas do distrito foram recebidas.

4.- A confrontar la hora en que, según el acta, se terminó el acto electoral, con la de la entrega de la urna a la oficina de correos.

5.- A verificar, al final de sus trabajos, si se recibieron tantas urnas cuantas eran las mesas del distrito.

Em seguida, procedia à contagem dos votos, resolvendo, quando fosse o caso, as impugnações, podendo a Junta, quando necessário, se valer do auxílio de peritos nomeados pelo Poder Executivo da Nação *“para que ejerzan sus funciones cerca de estas juntas, en los casos previstos por esta ley y después que cada cual haya prestado juramento, ante el presidente de la junta, de ejercer fielmente su cargo”*, consoante disposto no artigo 53 da Lei.

Caso não houvesse a nomeação de tais peritos, as Juntas poderiam se valer dos serviços das *“oficinas dactiloscópicas del Ministerio de Guerra, a las que las juntas escrutadoras pasarán las hojas correspondientes a dichos electores”*, nos precisos termos do artigo 104.

Concluídos os trabalhos de apuração, eram lavradas as respectivas atas e, por fim, queimavam-se todas as cédulas eleitorais, com exceção daquelas sob as quais pendem alguma reclamação. Cópias dessas atas eram remetidas às mesas receptoras dos distritos e, conforme for a eleição, para a Câmara dos Deputados e para o Senado, fornecendo, ainda, diploma aos eleitores de segundo grau. É o que previam os artigos 63 e 64 da Lei Sans Peña, *in verbis*:

Artículo 63. Hecha la suma general de todos los votos del distrito, en relación a cada uno de los elegidos, preguntará el presidente si hay alguna protesta que hacer contra el escrutinio y no habiéndose hecho o después de resuelta por la mayoría de la junta las que se presenten, anunciará en alta voz su resultado, proclamando aquellos candidatos que hayan sido elegidos en el número que al distrito corresponde elegir.

En seguida se quemarán en presencia de los concurrentes las boletas extraídas de las urnas, con excepción de aquellas a que se hubiesen negado validez o que hubiesen sido objeto de alguna reclamación, las cuales se unirán todas al acta a que se refiere el artículo siguiente, rubricadas por los miembros de la junta y por los candidatos o apoderados que quieran hacerlo.

Artículo 64. De todos los actos de escrutinio se levantará un acta general firmada por el presidente de la junta y el secretario respectivo, que, acompañando las actas de los diversos accidentes previstos en el artículo anterior, las boletas a que él se refiere y las actas, listas y protestas enviadas por cada una de las mesas del distrito, será remitida en paquete sellado y lacrado al presidente de la Cámara de Diputados o al de la Cámara de Senadores, según el caso. En dicha acta la junta señalará las causas que a su juicio fundan la validez o nulidad de la elección. A cada uno de los efectos se dará un duplicado de la susodicha acta general para que le sirva

de diploma.

Cabia à Câmara dos Deputados e ao Senado, por fim, verificar a validade ou não das eleições.

A Lei Sans Peña manteve a eleição indireta para Presidente e Vice-presidente da Nação, de sorte que cabia ao Senado não apenas verificar a validade de tal pleito, como também finalizar o prélio eleitoral convocando os eleitores de segundo grau para comparecerem perante as duas Casas – Senado e Câmara dos Deputados – para proceder ao escrutínio e proclamação de Presidente e Vice-presidente. É o que se depreende da leitura do artigo 22, da Lei Eleitoral. Veja-se:

Artículo 22. La elección de electores de Presidente y Vicepresidente de la República tendrá lugar el primer domingo del mes de Abril del año en que corresponda su renovación.

El Presidente del Senado convocará a la asamblea de ambas cámaras, por lo menos un mes después de hecha la elección proscripta en el artículo 81 de la Constitución, y de dos meses antes del día que termine el período de la presidencia y vicepresidencia saliente, a objeto de proceder a escrutinio y proclamación de Presidente y Vicepresidente de conformidad con los artículos 82, 83, 84 y 85 de la Constitución.<sup>32</sup>

Desta forma, observa-se que, com relação à eleição dos membros do Parlamento – Deputados e Senadores –, os procedimentos da eleição ficavam a cargo de órgãos independentes, sendo um deles, inclusive, composto por membros do Poder Judiciário.

Importa destacar, que o alistamento dos eleitores – denominado de *padrón electoral* – foi regulamentado pela Ley 4.161/1903, determinando a criação de *juntas electorales* compostas por um juiz federal, do presidente do Tribunal de Justiça da Província e o presidente do Parlamento da Província.

Já em 1911, através da Ley 8.130, determinou-se aos juízes federais que se encarregassem da formação do *padrón electoral*, cujo trabalho subsidiou as eleições regulamentadas pela Lei Sans Peña.

Deve-se ressaltar, contudo, que esse *padrón electoral* era utilizado apenas para as eleições de deputados federais, de senadores, Presidente e

---

<sup>32</sup> A eleição de eleitores de Presidente e Vice-presidente da República terá lugar no primeiro domingo do mês de abril do ano em que corresponda à sua renovação.

O Presidente do Senado convocará a Assembleia de ambas as Câmaras pelo menos um mês depois de terminada a eleição prevista no artigo 81 da Constituição, e dois meses antes do dia em que termina o período da presidência e vice-presidência saliente, tendo o objetivo de proceder ao escrutínio e proclamação de Presidente e Vice-presidente em conformidade com os artigos 81, 82, 83, 84 y 85 da Constituição.

Vice-presidente da Nação.

Na sequência, diversas leis tiveram por objetivo a criação de órgãos judiciais responsáveis por conduzir os trabalhos eleitorais, tais como<sup>33</sup>:

- a) Ley 11.388/1927, que previa a criação de “*Formación y Contralor Del Registro Electoral*”, prevendo a criação de uma “*Secretaría Electoral*” em cada seção judicial da Justiça Federal;
- b) Decreto 9.548/43, que determinava a centralização das funções eleitorais em apenas um juiz por distrito, com a finalidade de dar mais eficiência ao desempenho das funções, principalmente do registro de eleitores;
- c) “*Estatuto Orgánico de los Partidos Políticos*”, de 1945, que previa a criação de uma “*Corte Federal Electoral*”. Entretanto, esta lei nunca logo depois revogada;
- d) Ley 13.645/1949, que estabelecia novo disciplinamento ao partidos políticos e determinava que sua aplicação deveria ser levada a efeito por “tribunales competentes em material de leyes electorales”, porém o registro e dissolução dos partidos ficaria a cargo de juiz federal com recurso ao Tribunal que estivesse vinculado;
- e) Ley 14.032/51 – Ley de elecciones Nacionales – que regulamentou a chamada jurisdição eleitoral, determinando que em cada Capital de Provincia e na Capital Federal deveria ter um juiz eleitoral;
- f) Decreto-ley 19.044/56 – expedido por governo resultante do golpe de Estado de 1955 – atribuiu a jurisdição eleitoral a um juiz nacional, em cada distrito eleitoral;
- g) Decreto 7.163/62 que instituiu a “Justicia Nacional Electoral”;
- h) Decreto 6.407/63, determinando que a “Justicia

---

<sup>33</sup> Tais informações foram colhidas no site da Cámara Nacional Electoral: [www.electoral.gob.ar](http://www.electoral.gob.ar)



Nacional Electoral” integrasse o Poder Judiciário Federal, criando, ainda a “*Cámara Nacional Electoral*”, que funcionaria como instância recursal;

i) Ley 17.014/66, decorrente de golpe de Estado, colocando fim à Justiça Eleitoral;

j) Ley 19.108/71, que cria uma “Sala Electoral” como órgão da Cámara Nacional de Apelação, no âmbito federal. Posteriormente, a Ley 19.277/71, transforma a “Sala Electoral” em “*Cámara Nacional Electoral*”.

Observa-se, de todo o exposto, que a construção de uma Justiça Eleitoral na Argentina também constituiu verdadeira saga, ora com avanços, ora com retrocessos, até a organização atual da “*Cámara Nacional Electoral*”.

Nos próximos tópicos, cuidaremos dos níveis de governança eleitoral da Argentina e, por fim, dos órgãos da Justiça Eleitoral existente na nação platina, tanto em nível nacional, ou seja, federal, quanto ao nível provincial.

### 3.2 Níveis de Governança Eleitoral

No Estudo nº 143, de 2002<sup>34</sup>, do Senado Federal, é possível vislumbrar um cenário panorâmico da organização eleitoral da Argentina.

**Na Argentina, existe uma separação parcial entre a atividade jurisdicional e a administrativa.** A Cámara Nacional Eleitoral, composta por três juízes, nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado, atua como segunda instância dos feitos eleitorais, que são decididos, em primeira instância, pelos juízes eleitorais. Esses juízes, um em cada província e na Capital Federal, são magistrados federais e carreira designados para atuar no campo eleitoral. A Cámara Nacional Eleitoral é, também, responsável pelo Registro Nacional de Eleitores, por intermediário dos juízes eleitorais, pela coordenação das Juntas Nacionais Eleitorais, encarregadas da recepção e contagem dos votos em cada província e na Capital Federal. Cabe, entretanto, à Dirección Nacional Eleitoral, órgão do Ministério do Interior, prover a infra-estrutura para as eleições. **As eleições provinciais, por sua vez, são regulamentadas em cada província.**

A Constituição da Nação Argentina data de 1853 e, após reforma ocorrida em 1994, adotou o modelo estadunidense de federação, especificamente Federalismo do tipo centrípeto, dotando as Províncias de uma

---

<sup>34</sup> Disponível em [www.senado.leg.br](http://www.senado.leg.br)

liberdade maior de auto-organização política e legislativa. Evidentemente, essa situação foi fruto de conflitos surgidos entre a Província de Buenos Aires – Província central – e as Províncias interioranas.

Na Argentina, portanto, o nível de governança eleitoral da *rule making*, isto é, a produção das normas eleitorais, foi dividido entre o Governo Federal e o Governo das Províncias. É o que se pode depreender da análise dos artigos 121, 122 e 126, *in verbis*:

Art. 121.- **Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal**, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Art. 122.- **Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas**. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal.

(...)

Art. 126.- Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. **No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos**, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.<sup>35</sup>

(sem grifos no original)

Como se observa, às Províncias foram repassados todos os poderes que não foram expressamente delegados ao Governo Federal, podendo criar suas próprias instituições locais, sendo regidas por elas.

---

<sup>35</sup> Art. 121 As províncias conservam todo poder não delegado por esta Constituição ao Governo federal e o que expressamente se tenha reservado por pactos especiais ao tempo de sua incorporação.

Art. 121. Terão suas próprias instituições locais e se regem por elas. Elegem seus governadores, seus legisladores e os demais funcionários da província, sem intervenção do Governo federal.

Art. 126. As províncias não exercem o poder delegado à Nação. Não podem celebrar tratados parciais de caráter político; nem expedir leis sobre comércio, ou navegação interior ou exterior; nem estabelecer aduanas provinciais; nem cunhar moedas; nem estabelecer bancos com faculdade de emitir contas, sem autorização do Congresso Federal; nem editar os Códigos Civil, Comercial, Penal e Mineral, depois que o Congresso os haja sancionado; nem editar especialmente leis sobre cidadania e naturalização, falências, falsificação de moeda ou documento do Estado; nem estabelecer direitos de tonelagem; nem armar-se para guerra ou manter exércitos, salvo o caso de invasão exterior ou de um perigo iminente que não admita dilação informando imediatamente ao Governo Federal; nem nomear ou receber agentes estrangeiros.

Já o artigo 126 determina as matérias que são reservadas de forma exclusiva ao Governo Federal, não se fazendo referência ao Direito Eleitoral. Logo, é constitucional que as Províncias estabeleçam suas próprias leis eleitorais, porém, é claro, apenas no que tange às eleições locais e provinciais.

Deste modo, compete tanto ao Congresso Nacional quanto ao Poder Legislativo das Províncias criar as regras do jogo eleitoral, dentro de sua esfera de atuação.

Comentando sobre a autonomia de as Províncias legislarem sobre seu próprio Direito Eleitoral, Sesin (2006:167/168), diz que

Efectivamente, el mandato constitucional según el cual las provincias se dan sus propios ordinamientos, eligen sus propias autoridades locales y se rigen por ellos (confr. Arts. 5º, 122 y 123 C.N.) no puede cobrar vida sino a través de las regulaciones contenidas en el derecho electoral.

(...)

Lo expuesto nos permite concluir que la autonomía institucional se traduce en que en la elección de sus gobernadores, legisladores y funcionarios, cada provincia posee una potestas que no depende ni puede ser igualada por otro poder. Este *imperium* para darse sus constituciones y sus autoridades dentro de una esfera propia y exclusiva, reconocida y garantizada por la Constitución Nacional les asegura su existencia como unidades políticas que poseen en profundidad determinados atributos de soberanía pública, que ejercitan por medio de los órganos y a través de sus autoridades elegidas sin intervención del poder central.

(...)

Y si bien la Constitución Nacional no enuncia de manera sistemática las facultades de la Nación y de las provincias, puede sostenerse – como y así expresáramos – que las facultades de la Nación son definidas y las de las provincias indefinidas, desde el momento en que conservan el poder no delegado al gobierno federal. Sin embargo, en material electoral la Constitución de la Nacional establece una clara distribución de potestades, que podríamos identificar como “regla federal electoral”, la que rige nuestra vida institucional desde la perspectiva del derecho electoral.. Conforme esta regla federal electoral, a la Nación le compete la fijación de las normas relacionadas con la elección de autoridades nacionales – conforme surge de la delegación realizada por las provincias en su favor para la elección de diputados nacionales (art. 45), senadores nacionales (art. 54) y presidente e Vice-presidente de la Nación (art. 95 y conc.) –; mientras que garantiza a las provincias el establecimiento de sus instituciones y la elección de sus autoridades sin intervención del gobierno federal; subordinado tanto a éstas como a la Nación a la plena vigencia de un sistema representativo y republicano de gobierno.

Consecuentemente, este derecho de las provincias involucra – sin lugar de dudas – el de establecer un régimen electoral propio, como así también en material de partidos políticos y con respecto a la facultad de instituir un sistema de elecciones. A esto cabe añadirle – luego de sucesivas reformas constitucionales – los institutos de democracia semidirecta, incorporados prácticamente en todos los

casos para los âmbitos provinciales y municipales.<sup>36</sup>

Deve-se destacar essa distinção entre de níveis de governança eleitoral: enquanto no Brasil coube ao governo federal a função da *rule making* aplicável a todos os Estados, sem se preocupar com as peculiaridades de cada um. Aliás, as regras de campanha eleitoral, previstas na Lei 9.504/97, é idêntica para todas as eleições, não se importando se se trata de eleição no Estado de São Paulo ou em pequeno município no interior do Estado de Goiás, por exemplo.

Na Argentina, como cada Província pode estabelecer as regras sobre o Direito Eleitoral, os níveis da *rule application* e da *rule adjudication*, este tópico, assim como todo o trabalho, cuidará apenas dos organismos eleitorais federais.

A “*Cámara Nacional Electoral*”, tal qual a Justiça Eleitoral do Brasil detém competência judicial e, também, de administração das eleições, tanto que é sua função, expressamente prevista no artigo 4º, da Lei 19.108/71, dirigir e fiscalizar o cadastro nacional dos eleitores e fiscalizar o cadastro dos

---

<sup>36</sup> De fato, o mandato constitucional segundo o qual as Províncias se dão os seus próprios ordenamentos, elegem suas próprias autoridades locais e se regem por eles (confor. arts. 5º, 122 e 123 CN) não pode ter eficácia senão através das regras contidas no Direito Eleitoral.

(...)

O quadro acima permite-nos concluir que a autonomia institucional significa que na eleição de seus governantes, legisladores e funcionários, cada província tem *potestas* que não depende nem pode ser igualado a outro poder. Este *imperium* para elaborar sua constituição e eleger autoridades no âmbito da uma esfera própria e exclusiva, reconhecido e garantido pela Constituição Nacional assegura-lhes a sua existência como unidades políticas que possuem, em profundidade, determinados atributos de soberania pública, que exercem através de órgãos e através de suas autoridades eleitas sem a intervenção do poder central.

(...)

E, embora a Constituição não defina de forma sistemática as faculdades da Nação e das províncias, pode-se sustentar – como já dissemos – que os poderes da Nação estão definidos e as Províncias indeterminados, a partir do momento em que permanecem com os poderes não delegados ao Governo federal. No entanto, em matéria eleitoral a Constituição da Nacional estabelece uma clara divisão de *potestades*, que poderíamos identificar como "norma federal eleitoral" que governa nossa vida institucional a partir da perspectiva do Direito Eleitoral. Conforme a norma federal eleitoral, a Nação é responsável pelas edição de normas relacionadas com a eleição de autoridades nacionais – conforme surge da delação realizada pelas províncias em seu favor para a eleição dos deputados nacionais (Art 45.) senadores (art 54.) e Presidente e Vice-presidente da Nação (art 95 e conc.) –; enquanto ele garanta o funcionamento de suas instituições e a eleição de suas autoridades, sem a intervenção do Governo federal; estando subordinados tanto elas quanto a Nação à plena vigência de um sistema representativo e republicana de governo.

(...)

Consequentemente, esse direito das províncias envolva – sem qualquer dúvidas - o de estabelecer um regime eleitoral próprio, assim também a material de partidos políticos, além de poder instituir seu próprio sistema eleitoral. A isto deve acrescentar – após sucessivas reformas constitucionais – os institutos de democracia semidireta, incorporados praticamente em todos os casos para os níveis provinciais e municipais.

eleitores em cada distrito, filiação partidária, convocação das autoridades de mesa. Não seria, portanto, demais dizer que “*Cámara Nacional Electoral*”, é o Poder Executivo nas eleições.

Neste sentido, a Supremo Corte de Justiça da Argentina já decidiu que as decisões meramente administrativas tomadas pela “*Cámara Nacional Electoral*” não se revestem de natureza jurídica de ato judicial, não podendo ser revista por outro Poder. Veja-se:

ELECCIONES.

Ref. : Cámara Nacional Electoral.

**Lo que decida la Cámara Nacional Electoral sobre la impugnación a un comicio tiene la índole de una "opinión consultiva" o un "dictamen", que no reviste las características propias del ejercicio de la jurisdicción judicial**, pues carece de "final", en el sentido que no puede ser revisada por otra rama del gobierno (Disidencia del Dr. Enrique Santiago Petracchi).

Apoderados de la UCR. / MOP. y sub lema "Juárez Vuelve" s/ impugnaciones, observaciones y nulidad de mesas comiciales. 08/11/1994. T. 317, P. 1469. (sem grifos no original).<sup>37</sup>

Ocorre, no entanto, que existe a “*Dirección Nacional Electoral*”, órgão ligado ao Poder Executivo, integrante do Ministério da Justiça e Direitos Humanos<sup>38</sup>. Esse órgão tem atribuições administrativas, mas sem interferir na competência da Justiça Eleitoral.

Trata-se, a “*Dirección Nacional Electoral*” de órgão com natureza nitidamente administrativa e, como ensina Sesin (2006:115), “su problemática típicamente administrativa es controlable judicialmente por ante el fuero contencioso administrativo, y en lo que respecta a la índole estrictamente electoral, por ante la justicia electoral”. Por outras palavras, como órgão típicamente administrativo, seus atos podem sofrer controle judicial, obviamente mediante, evidente, provocação da parte interessada.

Verifica-se, portanto, que cabe à Justiça Eleitoral argentina a resolução dos contenciosos eleitorais – *a rule adjudication* – de modo que eventuais conflitos sobre matéria eleitoral, ainda que originados da “*Dirección Nacional*

---

<sup>37</sup> Eleições.

Ref. Cámara Nacional Eleitoral

O que decide a Cámara Nacional Eleitoral sobre a impugnação de uma eleição possui índole de uma “opinião consultiva” ou um “*dictamen*”, que não se reveste das características próprias do exercício da jurisdição judicial, pois carece de “final”, no sentido de que não pode ser revista por outro ramo do governo.

<sup>38</sup> O Decreto nº 816/2015 transferiu a *Dirección Nacional Electoral* do âmbito do Ministério do Interior e Transporte para o Ministério de Justiça e Direitos Humanos.

*Electoral*” devem ser resolvidos por algum dos órgãos desta Especializada. Ao passo que no Brasil, todas essas atividades ficam a cargo da Justiça Eleitoral.

O mesmo autor defende que, quando o organismo eleitoral tiver natureza de órgão integrante do Poder Judiciário, seus atos não podem sofrer controle por parte do órgão da justiça ordinária comum.

En esta hipótesis, siguiendo el razonamiento precedente, la justicia ordinaria carece de competencia para conocer y decidir cuestiones que constitucional o legalmente le corresponden a la justicia electoral siempre que sea integrada total o mayoritariamente por jueces del Poder Judicial y su régimen jurídico este asimilado al Judicial, implícita o explícitamente (SESIN, 2006:123)<sup>39</sup>.

De sorte, então, que os atos praticados pela Cámara Nacional Electoral, bem como de seus órgãos, não podem sofrer ingerências de outros órgãos do Poder Judiciário da Argentina. Entrementes, como bem observa Sadek (1995:11), a Cámara Nacional Electoral poderá ter seus atos revistos pela Corte Suprema de Justiça, notadamente quanto ao controle de constitucionalidade. Veja-se:

As decisões da Cámara Nacional Electoral são finais, com exceção das questões sobre as quais é previsto recurso extraordinário junto à Corte Suprema de Justiça ou junto ao Congresso, como é o caso da impugnação das eleições.

Desta forma, como órgão máximo do Poder Judiciário, a Corte Suprema de Justiça pode revisar as decisões da Cámara Nacional Electoral. Apesar dessa possibilidade legal, a política da Corte Suprema de Justiça, durante o início dos anos 70, foi de não imiscuir-se nas questões eleitorais. Depois deste período, entretanto, tem sido notável a jurisdição das questões eleitorais.

De fato, inúmeros são os julgados da Corte Suprema de Justiça da Argentina sobre questões eleitorais. Transcreve-se apenas alguns a título ilustrativo. Veja-se:

CORTE SUPREMA.

Ref.: Sentencia arbitraria. Control de constitucionalidad. Recurso extraordinario.

**Sin perjuicio de la competencia que la ley atribuye a la Cámara Nacional Electoral como autoridad superior en materia electoral, cuando se tacha la sentencia definitiva por vicio de arbitrariedad el justiciable dispone por voluntad de la ley de la vía apta para provocar el control de constitucionalidad que en última instancia corresponde a la Corte**, como cabeza del Poder Judicial, en la tarea suprema de todo magistrado judicial cual es la de garantizar la observancia de la Constitución Nacional (Disidencia de los Dres.

---

<sup>39</sup> Nesta hipótese, seguindo o raciocínio exposto, a justiça ordinária carece de competência para processar e julgar questões que contistucional ou legalmente correspondam à justiça eleitoral sempre que seja integrada total ou majoritariamente por membros do Poder Judiciário e o seu regime jurídico seja integrado ao Judicial, implícita ou explicitamente.

Augusto César Belluscio, Enrique Santiago Petracchi y Gustavo A. Bossert).

Merciadri de Morini, María Teresa s/ presentación (Unión Cívica Radical). 12/05/1995. T. 318, P. 986.<sup>40</sup> (sem grifos no original).

JURISDICCION Y COMPETENCIA: Conflictos entre jueces.

Ref. : Justicia electoral.

**Corresponde a la Cámara Nacional Electoral** - como alzada de los dos jueces federales con competencia electoral - **decidir el conflicto positivo de competencia planteado con motivo de la demanda que persigue la declaración de nulidad absoluta del art. 90 y la disposición transitoria novena de la Constitución Nacional** y subsidiariamente su inconstitucionalidad, toda vez que es un tema que resulta ajeno a la tarea de la Corte (Disidencia de los Dres. Carlos S. Fayt y Enrique Santiago Petracchi).

Carbonetti, Domingo Angel - Partido Justicialista - distrito Córdoba c/ Estado Nacional y Convención Constituyente (reformadora de la Constitución Nacional) s/ acción declarativa de certeza - art. 322 CPCCN -. 31/05/1999. T. 322, P. 1150.<sup>41</sup> (sem grifos no original).

## E

RECURSO EXTRAORDINARIO: Requisitos propios. Cuestión federal. Cuestiones federales simples. Interpretación de las leyes federales. Leyes federales de carácter procesal.

Ref. : Cámara Nacional Electoral. Elecciones. Gravedad institucional.

**Procede el recurso extraordinario contra el pronunciamiento de la Cámara Nacional Electoral** que dispuso la nulidad del comicio, pues si bien remite al examen de normas federales de índole procesal, lo decidido compromete instituciones básicas de la Nación, lo cual sucede cuando median cuestiones de gravedad institucional.

Novello, Rafael V. Apoderado del Partido 'Unión Cívica Radical' s/ interpone recurso de apelación contra la resolución n° 50 de la H, Junta Elect. Nac.

11/12/1991 T. 314, P. 1784.<sup>42</sup>

Deste modo, tanto na Argentina quanto no Brasil, as decisões tomadas

---

<sup>40</sup> Corte Suprema

Ref.: Sentença arbitrária. Controle de constitucionalidade. Recurso extraordinário.

Sem prejuízo da competência que a lei atribui à Câmara Nacional Eleitoral como autoridade superior em matéria eleitoral, quando se tacha a sentença definitiva por vício de arbitrariedade o jurisdicionado dispõe por vontade da lei de via apta para provocar o controle de constitucionalidade que, em última instância, corresponde a esta Corte, como cabeça do Poder Judiciário, na missão suprema de todo magistrado, qual seja, a de garantir a observância da Constituição Nacional.

<sup>41</sup> Jurisdição e Competência

Ref. Justiça Eleitoral.

Compete à Câmara Nacional Eleitoral – como alçada dos dois juízes federais com competência eleitoral – decidir o conflito positivo de competência pleiteado tendo por fundamento de que a demanda que requer a declaração de nulidade absoluta do art. 90 e da disposição transitória noventa da Constituição e subsidiariamente a inconstitucionalidade, sempre que é um tema estranho à competência da Corte.

<sup>42</sup> Recurso Extraordinário: Requisitos próprios. Questão federal. Questões federais simples. Interpretação das leis federais. Leis federais de caráter processual.

Ref. Câmara Nacional Eleitoral. Eleições. Gravidade institucional.

Procede o recurso extraordinário contra o pronunciamento da Câmara Nacional Eleitoral que decidiu pela nulidade da eleição, pois se se remete ao exame de normas federais de índole processual, a decisão compromete instituições básicas da Nação, o que ocorre quando puderam questões de gravidade institucional.

não podem ser revistas pela Justiça comum, mas, havendo alegação de ofensa à Constituição, poderá ser interposto recurso para a Suprema Corte respectiva.

A Corte Suprema de Justiça da Argentina já declarou que a decisão da Cámara Nacional Electoral não significa esvaziamento da competência da Câmara dos Deputados – que como já foi dito alhures, nos termos da Constituição da Nação, é o juiz de sua própria eleição. Veja-se:

ELECCIONES.

Ref. : Cámara Nacional Electoral. Cámara de Diputados.

Las facultades de la Cámara Nacional Electoral no comportan violación de las potestades de la Cámara de Diputados de la Nación, a la que no le compete la decisión de mérito sobre las impugnaciones contra el escrutinio definitivo practicado por la Junta Electoral.

Apoderados de la UCR. / MOP. y sub lema "Juárez Vuelve" s/ impugnaciones, observaciones y nulidad de mesas comiciales.

08/11/1994. T. 317, P. 1469.<sup>43</sup>

E

CAMARA DE DIPUTADOS.

INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL.

El control de la justicia electoral no obsta a que la Cámara de Diputados, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el art. 64 de la Constitución Nacional, emita un juicio sobre la idoneidad de aquellos que pretendan su incorporación a ese cuerpo legislativo (Disidencia de los Dres. Elena I. Highton de Nolasco y Enrique Santiago Petracchi). -Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la disidencia-.

Patti, Luis Abelardo s/promueve acción de amparo c/ Cámara de Diputados de la Nación. 08/04/2008. T. 331, P. 549.<sup>44</sup>

Deste modo, constata-se que os atos da Cámara Nacional Electoral podem ser revistos pela Corte Suprema de Justiça.

### 3.3 Organismos Eleitorais

Para administrar as eleições nacionais – ou seja, para que sejam eleitos

---

<sup>43</sup> Eleições.

Ref. Cámara Nacional Electoral. Cámara dos Deputados.

As facultades da Cámara Nacional Eleitoral não comportam violação dos poderes da Câmara dos Deputados da Nação, pois não lhe compete a decisão de mérito sobre a impugnação com o escrutínio definitivo praticado pela Junta Eleitoral.

<sup>44</sup> Cámara dos Deputados.

Interpretação da Constituição Nacional.

O controle da Justiça Eleitoral não obsta que a Cámara dos Deputados, no exercício de suas atribuições conferidas pelo artigo 64 da Constituição Nacional, emita um juízo sobre a idoneidade daqueles que pretendam incorporar-se a esse corpo legislativo.



deputados federais, senadores, presidente e vice-presidente – existem a Dirección Nacional Electoral e a Justicia Nacional Electoral.

A Dirección Nacional Electoral é um organismo dependente do Poder Ejecutivo, subordinado ao Ministério do Interior tendo a missão institucional “la prestación de la infraestructura legal y material necesaria para que el acto electoral se pueda realizar”, de sorte que compete organizar “la impresión de los padrones, proporciona la urnas, actas, boletas y demás aspectos necesarios para la elección” (SESIN, 2006:115).

A Justicia Nacional Electoral é composta da Cámara Nacional Electoral e os Juzgados Federales com competência eleitoral. Relativamente à Cámara Nacional Electoral, como ensina Sesin (2006:104),

es el máximo órgano judicial en la materia, actuando como tribunal de alzada con relación a las controversias suscitadas en los juzgados federales provinciales con competencia electoral y a los pronunciamientos de las juntas electorales nacionales.<sup>45</sup>

Já os chamados Juzgados Federales com competência eleitoral são órgãos de primeira instância “con asiento en las provincias, cada uno con una secretaría altamente especializada” (SESIN, 2006:104).

Além desses dois órgãos da Justiça Eleitoral, ainda existem as Juntas Electorales Nacionales que “se constituyen sesenta días antes de las elecciones en cada uno de los distritos”, responsável por “todo lo relacionado con la dirección y resolución del proceso electoral concreto” (SESIN, 2006:104). Segundo esse autor:

En su carácter de órganos de existencia temporal que duran hasta la proclamación de los candidatos, dirimen en primera instancia, los diferendos generados durante el proceso electoral. Sus pronunciamientos pueden ser revisados por la Cámara Nacional Electoral.<sup>46</sup>

Embora as Juntas Eleitorais Nacionais integrem a Justiça Nacional Eleitoral, existem discussões doutrinárias sobre a sua natureza jurídica, isto é, sobre a sua localização institucional. Segundo Sesin, (2006:106)

En general existe la convicción de que estas juntas electorales son

---

<sup>45</sup> É o órgão judicial máximo na matéria, atuando como tribunal de alçada com relação às controvérsias suscitadas nos julgados federais provinciais com competência eleitoral e aos pronunciamientos das juntas eleitorais nacionais.

<sup>46</sup> Em seu caráter de órgão de existência temporária que dura até a proclamação dos candidatos, dirimem em primeira instância, as disputas geradas durante o processo eleitoral. Seus pronunciamientos podem ser revistos pela Cámara Nacional Eleitoral.

órganos administrativos que no pertenecen al Poder Judicial. Discrepo con tal interpretación porque aun cuando normativamente no resulta claro, su régimen jurídico es judicial, sus pronunciamientos son fallos judiciales y su integración está conformada por magistrados judiciales. En mi opinión, es un órgano auxiliar del Poder Judicial cotado de independencia funcional que actúa en el ámbito del Poder Judicial y aplica un régimen jurídico judicial. Razón por la cual debe asimilarse al órgano judicial.<sup>47</sup>

Quanto à composição dos órgãos eleitorais da Argentina temos que a Cámara Nacional Electoral é composta por 03 (três) juízes, os quais devem preencher os seguintes requisitos, consoante disposto no art. 2º, Lei 19.108:

- a) ser cidadão argentino;
- b) ser advogado com título válido nacionalmente com 06 (seis) anos de experiência profissional ou que exerça função judicial que requeira essa qualificação;
- c) ter pelo menos 30 anos de idade;
- d) não ter ocupado cargos partidários no período de 04 (quatro) anos anteriores à data de designação.

Marchetti (2008:878) dá notícia de que “[a]s regras para indicação e seleção de seus membros são bastante semelhantes às que regem a composição da Corte Suprema de Justiça”. Quando surgem vagas, o Conselho de Magistratura “oferece ao presidente da República uma lista com seis indicados; este seleciona um nome e o submete ao Senado”, em sendo aprovado nome, ele será nomeado e assumirá ao cargo.

Corti (2012:74) ensina, ainda, que

la CNE es un tribunal más de la estructura del Poder Judicial de la Nación y por lo tanto la designación de sus miembros responde al mismo procedimiento que la del resto de los magistrados nacionales. Esto es, evaluación por parte del Consejo de la Magistratura, confección de un orden de mérito de quienes hayan aprobado, el que es elevado al Poder Ejecutivo Nacional, quién pone a consideración del Congreso Nacional una terna y si este presta acuerdo, el/los (según el número de vacantes) postulados, resultan designados como camaristas electorales, debiendo jurar

---

<sup>47</sup> Em geral existe a convicção de que estas juntas eleitorais são órgãos administrativos que não pertencem ao Poder Judiciário. Discordo de tal interpretação porque ainda quando normativamente não fica claro, seu regime jurídico é judicial, seus pronunciamientos são decisões judiciais e sua composição está conformada por magistrados judiciais. Em minha opinião, é um órgão auxiliar do Poder Judiciário dotado de independência funcional que atua no âmbito do Poder Judiciário e aplica o regime jurídico judicial. Por essa razão deve assimilar-se a órgão judicial.

ante la CSJN a efectos de asumir sus funciones.<sup>48</sup>

Continua o autor dizendo que os membros da Cámara Nacional Electoral se

revisten la calidad de vitalicios mientras dure su buena conducta y respeten y cumplan los deberes y estipulaciones que hacen a sus funciones, como cualquier otro magistrado<sup>49</sup>

Eis a grande diferença entre os dois organismos eleitorais – do Brasil e da Argentina – enquanto no Brasil os membros da Justiça Eleitoral ocupam os cargos temporariamente, na Argentina os membros da Cámara Nacional Electoral ocupam os cargos de forma permanente. De um lado, permite que os magistrados tenham maior independência funcional. Entretanto, de outro lado, impede que a haja certa renovação na jurisprudência daquela Corte.

Já os Juzgados Federales com competência eleitoral são ocupados por juízes federais. Quando houver apenas uma Juzgado Federal no distrito, não haverá qualquer problema, ele será responsável pela competência eleitoral. O problema exsurge quando existirem, no distrito, mais de um Juzgado Federal. Nesse caso, explica Sesin (2006:104) “[c]uando en una provincia existen varios juzgados federales, la competencia electoral le corresponde al juzgado número uno”.

Deste modo, não há prazo para o exercício das funções eleitorais perante os Juzgados Federales. Enquanto o magistrado federal ocupar aquela função, será, também, juiz eleitoral.

Já as Juntas Eleitorais possuem dois tipos de formação, dependendo se estão nas Províncias ou na Cidade Autônoma de Buenos Aires, equivalente ao Distrito Federal, no Brasil.

Nas Províncias “ellas están integradas por el juez federal con competencia electoral en la provincia respectiva, el presidente de la Cámara

---

<sup>48</sup> A CNE é um tribunal da estrutura do Poder Judiciário da Nação e, portanto, a nomeação dos seus membros responde ao mesmo procedimento que o resto dos magistrados nacionais. Ou seja, a avaliação pelo Conselho da Magistratura, a preparação de uma ordem de mérito daqueles que foram aprovados, que é elevado para o Poder Executivo Nacional, que coloca à disposição do Congresso Nacional uma lista restrita e se este presta concordância, ele ou eles (de acordo com o número de vagas) postulantes, são designados como camaristas eleitorais, devendo jurar perante o CSJN com o fim de assumir suas funções.

<sup>49</sup> Revestem das qualidades de vitaliciedade durante o bom comportamento, respeitar e cumprir as obrigações e disposições que fazem as suas funções como qualquer outro magistrado.

Federal y el presidente del Tribunal Superior de Justicia provincial” (SESIN, 2006:105). Já na Cidade Autônoma de Buenos Aires, segundo o mesmo autor, “está integrada por el presidente de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, el presidente de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, y el juez electoral (juez federal con competencia en lo electoral”. A presidência das Juntas Eleitorais caberá ao presidente da Câmara Federal ou ao Juiz Federal com competência eleitoral.

Esse é o desenho da Justiça Eleitoral Nacional da Argentina. Quanto aos organismos eleitorais provinciais, deixaremos de abordá-los, por não integrarem o escopo do presente trabalho. Deve-se, contudo, registrar que a autonomia que cada uma das Províncias possui, permite-lhes criar a estrutura que melhor atende aos seus anseios.

De fato, existem segundo Sesín (2006:104) “en nuestro país existen siete tipos diversos de órganos electorales”, sendo que apenas na categoria de integrantes do Poder Judiciário existem 03 (três) variações. De sorte, então, que apenas a análise das estruturas Provinciais demandaria um trabalho específico.

### **3.4 Competência dos órgãos da Justiça Eleitoral Argentina**

Antes de adentrar sobre a competência dos órgãos da Justiça Eleitoral na Argentina, cumpre-nos tratar da competência da Dirección Nacional Electoral, que, como já foi dito, é órgão integrante do Poder Executivo Federal.

Cabe à Dirección Nacional Electoral, de forma geral, elaborar, em conjunto com os demais organismos eleitorais, os governos federais, provinciais e municipais, os planos de ações políticas, as reformas políticas e eleitorais.

Os atos da Dirección Nacional Electoral, conforme anteriormente exposto, possuem natureza jurídica de atos administrativos e por isso podem ser revistos pela Cámara Nacional Electoral quando tiverem conteúdo eleitoral.

É a conclusão de Sesin (2006:115)

Su problemática típicamente administrativa es controlable judicialmente por ante el fuero contencioso administrativo, y en lo que respecta a la índole estrictamente electoral, por ante la justicia electoral.<sup>50</sup>

A competência da Câmara Nacional Eleitoral é definida nos artigos 4º e 5º da Ley 19.108.

No artigo 4º, encontra-se a competência administrativa. Veja-se:

Art. 4º. La Cámara Nacional Electoral tendrá las siguientes atribuciones especiales:

- a) dirigir y fiscalizar el funcionamiento del Registro Nacional de electores y fiscalizar los de los distritos de acuerdo con las disposiciones de la Ley Electoral;
- b) dirigir y fiscalizar el funcionamiento del Registro Nacional de Afiliados de los Partidos Políticos y fiscalizar los de los distritos, de acuerdo con las disposiciones de esta ley y de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos;
- c) dictar las normas a que deberá sujetarse la formación y funcionamiento de los Registros Generales, de distritos, de cartas de ciudadanía, de inhabilitados, de faltas electorales, de juicios paralizados en razón de inmunidades, de nombres, símbolos, emblemas y número de identificación de los Partidos Políticos y las características uniformes de las fichas de afiliación que llevará y conservará la Justicia Federal Electoral;
- d) organizar un Cuerpo de Auditores Contadores para verificar el estado contable de los partidos y el cumplimiento, en lo pertinente de las disposiciones legales aplicables. A estos fines, contará con un fondo anual especial que no podrá ser inferior al cinco por ciento (5%) del Fondo Partidario Permanente, el cual se integrará con los aranceles percibidos por los trámites que se realizan ante su sede, con los fondos previstos en el Presupuesto General de la Nación y con recursos provenientes del Fondo Partidario Permanente que administra el Ministerio del Interior en caso de no cubrirse el mínimo establecido. Trimestralmente el Tribunal verificará haber percibido al menos un cuarto de dicho monto mínimo y en caso de no alcanzar esa cantidad lo comunicará a la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior a fin de que sea completada;
- e) implementar un sistema de auditoría de medios de comunicación;
- f) administrar los recursos provenientes de los aranceles percibidos por los trámites que se realizan ante su sede, los que se asignen en el Presupuesto General de la Nación y los provenientes de las transferencias específicas del Poder Ejecutivo nacional en ocasión de las elecciones nacionales y para el funcionamiento del Cuerpo de Auditores Contadores;
- g) trasladar su sede, temporariamente a los distritos, si así lo exigiere el mejor cumplimiento de sus funciones;
- h) dictar las reglas necesarias para el cumplimiento de las normas que rigen las materias propias de su competencia, respetando el espíritu de las leyes y de sus disposiciones reglamentarias.

Dentro dessa competência administrativa, importa destacar o registro de eleitores, a filiação partidária, os registros dos eleitores inelegíveis, a

---

<sup>50</sup> Sua problemática típicamente administrativa é controlável judicialmente perante o foro do contencioso administrativo, e no que diz respeito à matéria estritamente eleitoral, perante a justiça eleitoral.

auditoria contábil dos partidos políticos, a auditoria dos meios de comunicação, a administração do seu orçamento, bem como a elaboração de orçamento das eleições e edição de regulamentos em matéria eleitoral. Tal competência é similar à competência do Tribunal Superior Eleitoral no Brasil.

Já a competência judicial – do contencioso eleitoral – encontra-se prevista no artigo 5º, *in litteris*:

ARTICULO 5.- La Cámara Nacional Electoral es la autoridad superior en la

materia y conocerá:

- a) en grado de apelación, de las resoluciones definitivas recaídas en las cuestiones iniciadas ante los jueces nacionales de primera instancia en lo Federal con competencia electoral;
- b) de los casos de excusación de los jueces de la Sala y de los jueces nacionales de primera instancia federal con competencia electoral.

Observa-se que a legislação eleitoral argentina optou por ter um texto mais lacônico, de forma a possibilitar que os tribunais, ao exercerem suas atribuições, estabeleçam o alcance das normas, ora ampliando, ora reduzindo. Como já dito alhures, essa forma de organização decorre da adoção da forma federativa copiada dos Estados Unidos, bem como de sua forma de organização. Em sentido diametralmente oposto caminhou o legislador brasileiro ao estabelecer a competência judicial dos órgãos da Justiça Eleitoral, uma vez que tratou do tema de modo exaustivo, como demonstrado no capítulo anterior.

Os Juzgados Eleitorais, por seu turno, encontram sua competência igualmente na Lei 19.108, porém no artigo 12, *in verbis*:

ARTICULO 12.- Los jueces nacionales de primera instancia federal con competencia electoral conocerán, a pedido de parte o de oficio:

I) En primera y única instancia en los juicios sobre faltas electorales previstas en la Ley Electoral.

II) En todas las cuestiones relacionadas con:

a) Los delitos electorales, la aplicación de la Ley Electoral, de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos y de las disposiciones complementarias y reglamentarias, en todo lo que no fuere atribuido expresamente a las Juntas Electorales;

b) La fundación, constitución, organización, funcionamiento, caducidad y extinción de los partidos políticos de su distrito; y en su caso, de los partidos nacionales, confederaciones, alianzas o fusiones;

c) El efectivo control y fiscalización patrimonial de los partidos políticos mediante examen y aprobación o desaprobación de los estados contables que deben presentarse de conformidad al artículo 47 de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, previo dictamen fiscal;

d) La organización, funcionamiento y fiscalización del Registro de Electores, de Inhabilitados para el ejercicio de los derechos electorales, de faltas electorales, de nombres, símbolos, emblemas y

números de Identificación de los partidos políticos y de afiliados de los mismos en el distrito respectivo;

e) La elección, escrutinio y proclamación de los candidatos a cargos electivos y podrán hacerlo respecto de la elección, escrutinio y proclamación de las autoridades partidarias de su distrito.

Nota-se que o artigo trata, a um só tempo, das competências administrativas e judiciais dos Juzgados Eleitorais.

A competência das Juntas Eleitorais foi disciplinada no Código Electoral Nacional, em seu artigo 52, *in verbis*:

Art. 52. - Atribuciones. Son atribuciones de las Juntas Electorales;

1. Aprobar las boletas de sufragio.

2. (*Inciso derogado por art. 103 de la Ley N° 26.571 B.O. 14/12/2009*)

3. Decidir sobre las impugnaciones, votos recurridos y protestas que se sometan a su consideración.

4. Resolver respecto de las causas que a su juicio fundan la validez o nulidad de la elección.

5. Realizar el escrutinio del distrito, proclamar a los que resulten electos otorgarles sus diplomas.

6. Nombrar al personal transitorio y afectar al de la secretaría electoral con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

7. Realizar las además tareas que le asigne esta ley, para lo cual podrá:

a) Requerir de cualquier autoridad judicial o administrativa, sea nacional, provincial o municipal, la colaboración que estime necesaria;

b) Arbitrar las medidas de orden, vigilancia y custodia relativas a documentos, urnas, efectos o locales sujetos a su disposición o autoridad, las que serán cumplidas directamente y de inmediato por la policía u otro organismo que cuente con efectivos para ello.

8. Llevar un libro especial de actas en el que se consignará todo lo actuado en cada elección.

Observa-se, então, que as Juntas Eleitorais, assim como todos os demais órgãos da Justiça Eleitoral Argentina, são dotadas de competência administrativa e judicial.

Assim, observa-se que os organismos eleitorais no Brasil e na Argentina possuem suas semelhanças e suas distinções, fruto, como já se disse, da evolução histórica e cultural de cada país.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, a existência de organismos eleitorais, por si só, não é garantia de estabilidade política, nem de lisura do resultado das eleições, entretanto, a inexistência de organismos dotados de um mínimo de independência é forte indicativo de ocorrências de fraudes nas eleições, influenciando decisivamente no clima de instabilidade política.

Assim, embora não seja garantia de estabilidade política, os organismos eleitorais, quando bem aparelhados e com mecanismos eficazes, pode colaborar para a pacificação política. Nada obstante sejam necessários a observância de vários outros fatores de ordem política, histórica e cultural.

A forma e a estrutura dos organismos eleitorais são próprios de cada país, pois, como bem pontuou Sesin (2006:103) “[I]os órganos de justicia electoral son producto del encuadramiento constitucional o legislativo de cada país”.

Deste modo, como se observa de tudo que foi exposto no presente trabalho, há organismos eleitorais ligados, equivale a dizer, subordinados ao Poder Executivo, ou ao Poder Legislativo e, ainda, ao Poder Judiciário, como é o caso do Brasil e também da Argentina. Muito embora, neste último caso, haja uma divisão de tarefas entre a Justiça Eleitoral e o Poder Executivo.

Há, ainda, aqueles países em que existem mais de um organismo eleitoral, como é o caso da Argentina. Nestes países, geralmente há um organismo subordinado ao Poder Executivo. Na Argentina esse organismo é a Dirección Nacional Electoral, responsável, de forma geral, pelo planejamento a longo prazo das eleições. O outro, por sua vez, é integrado ao Poder Judiciário.

Como pontua Sesin (2006:103):

En general, cuando mayor es el respeto por los derechos políticos de los ciudadanos, mayor es la madurez cívica. En los países más desarrollados, los órganos de justicia electoral son normalmente conferidos a la administración pública especializada que ejecuta su tarea con objetividad, transparencia, imparcialidad e idoneidad técnica. Ello ocurre en Alemania, Inglaterra, Suecia, Holanda, entre otros. Sólo en caso de grave conflicto se acude al Poder Judicial mediante un proceso sumario atento la celeridade que requiere este tipo de controversia. En supuestos excepcionales, la cuestión puede llegar al tribunal constitucional.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Em geral, quando maior é o respeito pelos direitos políticos dos cidadãos, maior é a maturidade cívica.



Nas democracias modernas, o cidadão não mais se contenta em ser chamado para exercer seu direito de sufrágio de tempos em tempos. É necessário que haja transparência suficiente para demonstrar que o resultado da eleição corresponde, de fato, à vontade dos cidadãos. Por outras palavras, não basta dizer quem se sagrou vitorioso no pleito eleitoral, é necessário demonstrar que ele, vencedor, representa legitimamente o povo, isto é, a vontade majoritária dos eleitores.

Tanto a organização eleitoral do Brasil, quanto da Argentina, são frutos de suas evoluções históricas, notadamente de suas histórias políticas, ora com avanços democráticos, ora com retrocessos. Ambas as nações são experientes em questões de populismos e de ditadura.

Entretanto, ambas também são incipientes na experiência democrática límpida, eis que passaram por longos períodos de exceção, com a instalação de ditaduras com a suposta missão de afastar uma eventual ditadura comunista. Mesmo assim, nos últimos tempos, têm experimentado o fortalecimento de suas instituições, tendo desenvolvido eleições respeitáveis tanto no âmbito interno quanto externo.

Analisando-se a dinâmica própria de cada país, percebe-se que seus organismos eleitorais são bem próximos. Tirante o fato de a Argentina possuir um organismo ligado ao Poder Executivo, as duas nações possuem uma Justiça Eleitoral atuante e que tem cumprido a sua função institucional com zelo e transparência.

Tais fatos, resultados de eleições respeitadas, existência de organismos eleitorais independentes e autônomos, são provas contundentes de que os países têm dado efetivo cumprimento à cláusula democrática constante do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia.

A grande distinção entre os dois sistemas fica por conta da *rule marking*. Enquanto no Brasil apenas a União, via Congresso Nacional, tem a possibilidade de editar leis eleitorais, cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral regulamentar, na Argentina cada uma das Províncias tem plena autonomia para criar seu próprio Direito Eleitoral, incluindo nessa potestade, a de criar seus organismos de governança eleitoral, razão pela qual se constata a existência de inúmeras

---

Nos países mais desenvolvidos, os órgãos de justiça eleitoral são normalmente conferidos à administração pública especializada que executa a tarefa com objetividade, transparência, imparcialidade e idoneidade técnica. Isto ocorre na Alemanha, Inglaterra, Suécia, Holanda, entre outros. Só em casos de grave conflito se recorre ao Poder Judicial mediante um processo sumário atento à celeridade que requer este tipo de controvérsia. Em situações excepcionais, a questão pode chegar ao tribunal constitucional.

espécies de organismos de governança eleitoral em nível Provincial.

Essa possibilidade pode criar situações positivas, eis que cada Província poderá criar uma legislação mais adequada à realidade própria de seus cidadãos e da política local. De outro norte, pode ser negativa, eis que não existe uma padronização da legislação, de modo que, por exemplo, é possível que a inelegibilidade em uma Província seja irrisória enquanto na outra seja excessiva.

Destarte, na Argentina encontra-se uma legislação eleitoral da Nação, para a eleição de cargos federais, e, ainda, legislações eleitorais em cada Província, para regular as eleições que ocorram em suas circunscrições.

No Brasil, como já foi dito, toda a legislação eleitoral ficou concentrada na União. Tal situação é positiva, pois ao contrário da Argentina, possibilitou maior padronização, entretanto, é negativa por não permitir que cada Estado crie normas condizentes com sua realidade. Apenas um exemplo a título de ilustração: as eleições municipais são todas regulamentadas pela mesma lei, sem se importar se se trata de uma metrópole das regiões sul ou sudeste ou de uma cidadezinha no interior de Goiás.

Outra diferença marcante, diz respeito à estabilidade e composição da Justiça Eleitoral nos dois países. No Brasil a Justiça Eleitoral possui em seus quadros membros oriundos de outros ramos do Poder Judiciário – no caso do Tribunal Superior Eleitoral: 03 (três) oriundos do Supremo Tribunal Federal e 02 (dois) oriundos do Superior Tribunal de Justiça – e de advogados – em número de 02 (dois) para todos os Tribunais Eleitorais, com nomeação final da Presidência da República.

Na Argentina, contudo, em nível nacional, a Cámara Nacional Electoral somente é integrada por magistrados, uma vez que, ocorrendo vacância o Consejo de la Magistratura oferece ao Chefe do Poder Executivo uma lista sêxtupla. Escolhido um nome, será submetido ao Senado, aprovado, cabe ao Presidente da República proceder à nomeação.

Esse sistema permite duas vantagens: a primeira é a existência de membros perenes e constantes nos quadros da Justiça Eleitoral. A segunda, é a redução da ingerência do Poder Executivo nos assuntos da Justiça Eleitoral.

Diferentemente, no Brasil a composição da Justiça Eleitoral gera dois inconvenientes: a existência, em seus quadros de advogados. Esse inconveniente é deveras difícil de entender e de explicar, eis que o cidadão é advogado e, ao mesmo tempo, magistrado, podendo, por exemplo, ser defensor de grupos políticos, da administração pública, etc., e, ao depois, compor uma Corte que tem

por função o julgamento de atores políticos.

O segundo inconveniente é, precisamente, a existência de um mandato bastante exíguo combinado com a possibilidade de recondução ao cargo. Tal situação permite que haja demasiada ingerência do Poder Executivo, já que os membros originários da advocacia poderão sofrer constrangimento para decidirem de acordo com os interesses daquele que, ao final, os nomeará.

Nesse trabalho, a grande dificuldade foi encontrar material que trate da temática governança eleitoral. O que se pode observar é que a doutrina se preocupa muito com as normas de direito material e/ou processual, e não se importa muito com os órgãos que, ao fim e ao cabo, decidem a validade, a higidez, e a legitimidade de uma eleição. Porém, não há como negar o quanto foi prazeroso pesquisar, e porque não dizer garimpar, as legislações e as doutrinas de duas nações para poder concluir o presente trabalho, exurgindo um desafio: teorizar sobre a Justiça Eleitoral do Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Roberto Moreira. *Curso de Direito Eleitoral*. 6.ed., JusPodium, 2012.
- ALVIM, Frederico Franco. *Curso de Direito Eleitoral*. 2. ed. Curitiba. Juruá, 2015.
- BENAVIDES, Alejandro A. Domínguez et al., VENTURA, Eduardo P. M. *Derecho Político Argentino*. Buenos Aires. EDUCA, 2011.
- CANDIA, Manuel Dejesús Ramírez. Asunción. Litocolor, 2008.
- CARRANZA, Ambrosio Romero, et al VENTURA, Eduardo P. et al VARELA, Almeida Rodríguez. *Historia política y constitucional de la Argentina*. V.I, II e III. Buenos Aires. A-Z, 1993.
- CLAUDE, Luis Lezcano. *Derecho Constitucional – Parte Orgánica*. 3. ed. Asunción. Salesiana, 2011.
- CORTI, José María Pérez, *Derecho Electoral Argentino. Nociones* 2. ed. Córdoba. Advocatus, 2012.
- CORTI, José María Pérez et al., SESIN, Domingos Juan. *Organismos electorales*. 1. ed. Córdoba. Advocatus, 2006.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 31.ed. São Paulo, Saraiva, 2012.
- FAUSTO, Boris et al DEVOTO, Fernando J. *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo. 34. 2004.
- FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília-DF. Senado Federal, 2001.
- FRAQUELLI, Ileana. *Código Electoral Nacional: concordado y comentado*. 1. ed. Buenos Aires. Platense, 2011.
- GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 9. ed. São Paulo. Atlas, 2013.
- JOBIM, Nelson e PORTO, Walter Costa. *Legislação Eleitoral*. Vol. I, II, III. Brasília. Senado Federal, 1996.

JUNIOR, Dirley da Cunha. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. Salvador. JusPodium, 2011.

LUNA, F. Breve historia de los argentinos. Buenos Aires. Booket, 2010.  
MARCHETTI, Vitor. *Governança Eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral*. In DADIS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 51, nº 4, 2008, pp.865 a 893.

MORAL, Antonio Torres Del. *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*. 2. ed. Madrid. JUMA, 2004.

PARADISO, José. *Um lugar no mundo: a Argentina e a busca de identidade internacional*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2005.

QUEIROZ, Ari Ferreira de. *Direito Eleitoral*. 12. ed. Leme. JHMIZUNO, 2014.

RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 8.ed. Rio de Janeiro. Impetus, 2008.

RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 4. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1996.

RICCI, Paolo; ZULINI, Jaqueline Porto. *Quem ganhou as eleições? A validação dos resultados antes da criação da Justiça Eleitoral*. In Revista de Sociologia e Política. V.21, nº 45: 91-105, Dossiês, 2013.

SABATO, Hilda e TERNAVASIO, Marcela. *Historia de las elecciones em la Argentina*. Buenos Aires. El Ateneo, 2011.

SADEK, Maria Tereza Aina, *A Justiça Eleitoral e a Consolidação da democracia no Brasil*. Konrad – Adenauer Stiftung. 1995.

SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo. Revista do Tribunais, 2012.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. *Direito Eleitoral Contemporâneo: Doutrina e Jurisprudência*. Belo Horizonte. Del Rey, 2003.

VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. *Aspectos históricos da Justiça Eleitoral Brasileira*. Cadernos Adenauer XV: 11-25. Konrad – Adenauer Stiftung. 2014.