

**A ADOÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL NO BRASIL:
estratégia de preservação do governo revolucionário**

Jaqueline Porto Zulini (CEBRAP)

jaquepz@gmail.com

ÁREA TEMÁTICA: Política e História

Trabalho preparado para sua apresentação no 9º Congresso Latino- americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideo, 26 ao 28 de julho de 2017

**A ADOÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL NO BRASIL:
estratégia de preservação do governo revolucionário**

Jaqueline Porto Zulini (CEBRAP)

jaquepz@gmail.com

ÁREA TEMÁTICA: Política e História

Resumo

A Primeira República brasileira vigorou entre 1891 e 1930, quando foi deposta por um golpe. O governo provisório que assumiu o poder na sequência criou a justiça eleitoral no país com a edição do chamado *Código Eleitoral de 1932*. Até hoje, a literatura endossa a justificativa da época para a adoção dos tribunais eleitorais: a necessidade de moralizar as eleições e coibir a fraude generalizada que excluía as oposições na Primeira República. O objetivo deste trabalho é oferecer uma explicação alternativa e parte da hipótese de que a introdução da Justiça Eleitoral pretendia deslocar a competição política para o processo de alistamento, menos custoso para o grupo no poder. Para testá-la, a pesquisa se divide em duas etapas. Primeiro, recuperam-se discursos parlamentares e textos de jornais veiculados entre 1891-1932 tratando das propostas de inserção da magistratura no processo eleitoral. Fontes que revelarão como as reformas “moralizadoras” fizeram parte da agenda dos políticos e das demandas da sociedade durante a Primeira República, embora inexistam registros propondo a criação de órgãos jurídicos independentes para fiscalizar os pleitos até pouco tempo antes da aprovação do Código de 1932. A segunda etapa da pesquisa consiste em compreender como a Justiça Eleitoral foi implementada e as avaliações que recebeu no contexto das primeiras eleições ocorridas sob o seu vigor, realizadas para a Assembleia Constituinte a maio de 1933. Preliminares, os dados revelam que os tribunais eleitorais sofreram a interferência política do governo e atuaram em situação precária.

Introdução

Em termos pragmáticos, a garantia dos direitos civis, o resguardo da liberdade de expressão, o respeito do calendário eleitoral e a existência de eleições competitivas e livres da pressão governamental tornaram-se parâmetros suficientes para a identificação de regimes democráticos (SCHUMPETER, 2008; DAHL, 1971). Parte destas convenções se apoia evidentemente na presunção da credibilidade dos resultados eleitorais, pois tanto a noção de liberalidade quanto a de competição ficam comprometidas se houver indícios de compressão política ou fraude no processo eleitoral. Daí a maioria das democracias contemporâneas entregar a tribunais legais independentes o chamado *contencioso eleitoral*, expressão usada para designar o processo de apuração dos resultados das eleições, solução de controvérsias e diplomação dos eleitos. Na sua origem, os próprios parlamentos se encarregavam do contencioso eleitoral, transferindo a prerrogativa para órgãos jurídicos externos na virada do século XIX para o XX. Esta mudança tem sido interpretada como garantia de manifestação da vontade popular e se passou a apontar a existência da Justiça Eleitoral como condição de confiabilidade para as eleições, assim resguardadas da parcialidade dos tribunais políticos (PASTOR, 1999; MOZAFFAR; SCHEDLER, 2002). Criada em 1932, a Justiça Eleitoral brasileira costuma receber a mesma avaliação: entendida como instrumento para moralizar as eleições e assegurar o voto livre da interferência da política partidária (MARCHETTI, 2008:880; SADEK, 1995; 2014; VALE, 2014).

O propósito deste *paper* é analisar a implantação da Justiça Eleitoral no Brasil por além do argumento convencional de moralização do regime representativo. A primeira seção explica como o processo eleitoral estava organizado antes da criação da Justiça Eleitoral no país e o contexto político que antecede a promulgação do Código de 1932, apontando as limitações das reflexões existentes na literatura disponível sobre o advento dos tribunais eleitorais. Na sequência, o texto apresenta o desenho da pesquisa e a metodologia alternativa, que se vale da análise das publicações oficiais do governo e da imprensa da época. Com base neste material, a próxima seção situa os precedentes históricos da introdução dos tribunais eleitorais no país e o contexto político em que a medida foi adotada, em conjunto com uma série de inovações institucionais. Veremos que a ideia de uma Justiça Eleitoral independente não teve acolhida entre a classe política até às vésperas da sua formalização, ocorrida

durante a vigência de um governo provisório alçado ao poder através da deposição do regime anterior – portanto, em um ambiente de transição, incerteza e instabilidade política. Concatenada, a quarta seção explora como os tribunais eleitorais saíram do papel, na prática, em termos de hierarquia, infraestrutura e quadro de pessoal. Desta vez, as fontes apontam as dificuldades de implementar o projeto original, com episódios de interferência política, conflitos de competências e precariedade de funcionamento. Tudo considerado, as reflexões finais sinalizam para os problemas da visão romantizada que sobrevaloriza a criação dos tribunais eleitorais independentes e chama a atenção para a necessidade de se levar mais em conta os interesses dos atores responsáveis pela introdução da Justiça Eleitoral.

I. As eleições no Brasil antes do Código Eleitoral de 1932 e a interpretação clássica sobre a adoção da Justiça Eleitoral

Para entender a interpretação clássica sobre a adoção da Justiça Eleitoral no Brasil importa retomar as regras eleitorais e o contexto político que antecedem a queda da primeira experiência republicana do país, presidencialista, federativa e bicameral, vigente entre 1889 e 1930. No decurso deste período, a lisura das eleições seguiu constantemente questionada pelos políticos e pela opinião pública da época e se aprofundou a percepção de que a fraude eliminava as chances de vitória das oposições, permitindo a sedimentação de oligarquias no poder. Violadas, as leis eleitorais levaram o regime representativo ao descrédito (HOLLANDA, 2008:32) e o discurso reformista não saía de pauta, embora poucas mudanças tenham sido, de fato, adotadas. Publicaram-se cinquenta e uma normas eleitorais federais por legislação ordinária ou decretos do Poder Executivo, além da própria Constituição Federal de 1891, também disciplinadora das linhas gerais dos pleitos republicanos. A maior parte constitui adendos ou disposições complementares que ocupavam-se de aspectos específicos, sem alterar a lógica substantiva das eleições na época. Apenas seis peças legais estruturaram, de fato, as disputas para os cargos eletivos. Outorgados em 1890, os decretos ns. 200-A e 511 (mais conhecido como *Regulamento Alvim*) imprimiram respectivamente as regras de alistamento eleitoral e dos escrutínios para o Congresso Nacional Constituinte encarregado de redigir a carta constitucional que regeria o regime. A lei n. 35, de 1892, regrou as eleições federais até 1903, seguida de três reformas importantes, uma editada em 1904 (a lei n. 1.269, também conhecida como

Lei Rosa e Silva) e duas em 1916 (as leis n. 3.139, focada somente no processo de alistamento, e n. 3.208, concentrada no trâmite do pleito). No agregado, estas normas principais compartilhavam o objetivo de organizar a condução dos pleitos na Primeira República a partir de três etapas burocráticas básicas. Primeiro, detalhavam a fase *pré-eleitoral*, que envolvia a definição dos eleitores e dos elegíveis, a realização do alistamento, a divisão das seções eleitorais, a definição dos locais de votação e a eleição dos membros das mesas eleitorais. Na sequência, regravam a votação em si (o *momento eleitoral*) e a fase de *apuração dos resultados*. Embora constituísse a última fase do processo eleitoral, o *reconhecimento dos poderes dos eleitos* ocorria no próprio parlamento e, por este motivo, não era disciplinado pelas leis eleitorais, mas detalhado pelos regimentos internos das Casas Legislativas.

De acordo com a literatura, cada etapa coexistia com modalidades de fraudes eleitorais respectivas (CARVALHO, 2003:105; TELAROLLI, 1982). Com relação à fase pré-eleitoral, por exemplo, destacam-se as manobras usadas pelos partidos para alistar os seus eleitores e embaraçar a concessão do título eleitoral aos eleitores dos adversários (FAORO, 2001; PORTO, 2004). Também entram aqui os casos de abuso na definição dos locais físicos que sediariam a votação, com a predileção por residências de candidatos ao invés de prédios públicos justamente para causar coação ao eleitorado adversário (TELAROLLI, 1982:37-39). Quanto ao dia da votação, registram-se desde o recurso à violência e intimidação dos eleitores até o uso de títulos eleitorais de pessoas mortas e a elaboração de atas falsas (FAORO, 2001; LEAL, 1975; KINZO, 1980; TELAROLLI, 1982). Por fim, o processo de reconhecimento dos poderes dos eleitos costuma ser associado à prática da “degola” das oposições – isto é, o não reconhecimento, no Congresso, dos diplomas expedidos na fase de apuração (CARONE, 1972; CARVALHO, 2003; LEAL, 1975).

I.I. Quem organizava o processo eleitoral na Primeira República?

Durante a Primeira República, o Brasil se compunha de vinte estados, além do Distrito Federal. Especificamente no caso das disputas para a Câmara dos Deputados, as variações regionais influenciavam a geografia eleitoral: estados menos populosos constituíam distritos únicos e os estados mais populosos se subdividiam em mais de um distrito respeitando o critério da proporcionalidade. A literatura costuma interpretar que o processo eleitoral da época ficou maciçamente entregue aos

dirigentes políticos municipais até 1916, quando as duas reformas promulgadas naquele ano trouxeram os juízes para o controle de procedimentos importantes entrando para a história “como o ponto de partida para a criação da Justiça Eleitoral” no país (PORTO, 2002; ver também NICOLAU, 2012:75; RICCI; ZULINI, 2013:94). De fato, as regras válidas para as primeiras eleições republicanas dão protagonismo aos dirigentes políticos municipais, mas a entrada dos juízes nos trabalhos eleitorais remonta a 1904. Para demonstrar o ponto, vale investir no retrospecto das regras eleitorais que definiam as autoridades responsáveis pela organização do pleito mantendo o raciocínio nas fases burocráticas que compunham o processo eleitoral republicano.¹

A lei n. 35/1892 situava o serviço pré-eleitoral no âmbito municipal. Ela estabelecia que os municípios fossem divididos em seções eleitorais e nelas funcionassem as *comissões* encarregadas do alistamento. Os dirigentes municipais tinham protagonismo neste processo porque influenciavam na divisão do município em seções eleitorais e na escolha das pessoas que comporiam as comissões de alistamento – obrigatoriamente, eleitores domiciliados no município. Cabia recurso sobre o alistamento a uma *junta eleitoral* composta, em cada estado, composta unicamente por *autoridade judiciárias*. Além disso, a nomeação dos membros de cada mesa eleitoral (os *mesários*) também passava pelas mãos dos dirigentes municipais, que acabavam mantendo-se, assim, indiretamente ligados ao momento eleitoral. Mais do que isto: a influência dos dirigentes políticos municipais chegava até a fase de apuração da ata da seção, tratando-se de encargo dos mesários ao final da votação. A apuração geral da eleição representava o primeiro rompimento com a esfera estritamente local. Tratava-se do trabalho de totalizar os votos recebidos pelos candidatos no distrito a partir das atas das seções eleitorais e expedir os diplomas aos candidatos considerados eleitos. Um exercício realizado por uma junta apuradora instalada no município considerado sede do distrito e formada inclusive pelo presidente do mesmo governo. Como antecipado, a última fase do processo eleitoral era o processo de reconhecimento de poderes que se resguardava ao próprio parlamento, na capital da República.

Do ponto de vista substantivo, encontram-se mudanças sensíveis na organização do serviço pré-eleitoral a partir da publicação da Lei Rosa e Silva, em

¹ A retrospectiva desconsidera as regras adotadas para as eleições à Assembleia Constituinte eleita em 1890 e o rito seguido no Distrito Federal, cujas especificidades fogem ao escopo deste trabalho.

1904. Mais especificamente, nos procedimentos de alistamento e escolha dos mesários. Os dirigentes municipais continuavam influenciando na escolha das pessoas chamadas a trabalhar nas comissões de alistamento, mas impõe-se que cada comissão de alistamento tenha uma autoridade judiciária. Outra inovação processual relativa ao alistamento trata dos recursos antes limitados à junta de alistamento. Com a reforma eleitoral Rosa e Silva, surgiu a possibilidade de se questionar a decisão desta junta no Supremo Tribunal Federal (STF). Trazia-se, assim, os juízes do STF para o páreo na decisão de potenciais controvérsias no processo de alistamento. Mudanças importantes nos critérios de organização das mesas também tiveram lugar com a reforma eleitoral promovida pela Lei Rosa e Silva. A primeira inovação ocorreu com a transferência desta tarefa para uma junta composta inclusive por autoridades judiciárias. Trata-se de mais uma medida importante porque retira dos dirigentes do governo municipal a prerrogativa da escolha dos mesários (repito: os primeiros a apurar os votos após o encerramento da votação na seção). Com relação à fase de apuração, a Lei Rosa e Silva adotou mais reformas songadas pela literatura. Determinou-se que a apuração geral da eleição dos deputados se transferisse para a sede dos respectivos distritos eleitorais e a de senadores federais, presidente e vice-presidente da República passasse às capitais dos estados. Além disso, mudou-se a composição das juntas apuradoras que ficavam necessariamente presididas por autoridades judiciárias.

Em 1916 há nova quebra de paradigma tanto no que se refere à fase pré-eleitoral quanto à fase da apuração da eleição. Começamos pelo impacto da publicação da Lei n. 3.139, que rompeu definitivamente com o *status quo* ao concentrar os trabalhos de alistamento apenas nas mãos de *autoridades judiciárias*, excluindo desta tarefa os dirigentes municipais. Desde então, o cidadão passou a poder requerer a sua inclusão na lista de eleitores em qualquer dia útil do ano. O cidadão não incluído, por sua vez, poderia renovar seu requerimento a qualquer tempo. Mais do que isto: sentindo-se prejudicado pelo escrivão caso este crie algum embaraço ao alistamento, o cidadão tinha a possibilidade de reclamar para o juiz de direito. No caso do embaraço ser posto pelo juiz de direito, cabia representação para a junta de recursos, instalada na capital do estado e presidida por autoridade judiciária. Além do mais, o STF saía de cena como última instância de apelação, abolindo-se a iniciativa criada pela Lei Rosa e Silva. Desta forma, a nova lei centralizava o processo de alistamento na magistratura. Outras alterações em aspectos burocráticos atrelados à

fase pré-eleitoral foram aprovadas em 1916, desta vez pela promulgação da Lei n. 3.208. Dentre eles, vale destacar a revolução nos critérios de constituição das mesas eleitorais, priorizando magistrados para atuarem como mesários. Já no que toca à fase de apuração, a Lei n. 3.208/1916 editou nova guinada processual. Em primeiro lugar, porque a apuração geral de todas as eleições federais (deputados, senadores, presidente e vice-presidente da República) migrou para a capital do estado. O segundo motivo se refere à mudança radical na composição da junta apuradora: dali em diante um espaço exclusivo dos magistrados.

O balanço deste retrospecto detalhado das autoridades encarregadas pela legislação eleitoral republicana de cuidar dos trabalhos eleitorais é claro: as mudanças caminham para o envolvimento gradual do judiciário nas eleições e a própria organização do processo eleitoral passa por um processo de centralização. Transfere-se o *locus* de ações importantes do município aos distritos e às capitais dos estados. Entretanto, há consenso sobre o insucesso das reformas em assegurar a imparcialidade dos trabalhos eleitorais (FAORO, 2001; KINZO, 1980:77; LEAL, 1975:229). Sobretudo por causa da situação dos juízes, que continuavam muito dependentes do governo (KINZO, 1980:77; LEAL, 1975:229). Quem insiste, então, com a proposta de supervisão judicial das eleições?

I.II. Quem estava insatisfeito às vésperas da queda do regime republicano?

O desfecho revolucionário que depôs a República tem justamente como pano de fundo uma crise eleitoral. Em 1929, as elites políticas brasileiras dissentiram na definição da candidatura oficial para a presidência da República com vistas às eleições de 1930. A maioria dos estados decidiu apoiar Júlio Prestes, a contragosto dos governadores de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba, que se coligaram para formar uma frente de oposição chamada *Aliança Liberal* encampando a candidatura de Getúlio Vargas e um programa reformista focado, inclusive, na legislação eleitoral. Após a apuração dos resultados e denúncias de fraudes eleitorais dos dois lados, Júlio Prestes foi considerado eleito. Sua posse, porém, não se concretizou graças ao levante de um movimento armado, conhecido como Revolução de 1930, que depôs o regime. Uma junta governativa provisória assumiu o poder na sequência, entregando para Vargas tanto a chefia do Brasil quanto a prerrogativa

legislativa, dissolvidos todos os órgãos representativos do país até que se elegesse a Assembleia Constituinte para elaborar uma Carta Magna digna da restauração liberal. Como bem explica Gomes *et. al.*, um compromisso com a constitucionalização pensado para legitimar o governo provisório (GOMES ET. AL., 2007, p. 20). Em 1932, promulgava-se o primeiro Código Eleitoral do país, responsável pela adoção de uma série de medidas inéditas na regulação das eleições federais, como a criação da Justiça Eleitoral e o endosso do voto obrigatório e secreto, do voto feminino e da representação proporcional, entre outras regras. Desde então, firmou-se o discurso que liga a promoção de tantas reformas à necessidade de moralizar as eleições. O próprio Getúlio assim o faz quando comenta o avanço que o Código Eleitoral representava para o passado republicano no seu famoso *Manifesto à Nação*, lido em sessão solene realizada no edifício da Câmara dos Deputados a 14 de maio de 1932:

Era do consenso geral proclamar-se que uma das causas geradoras dos males do regime se encontrava na ausência de legítima representação. Exigia-se uma lei eleitoral saneadora dos nossos costumes políticos, que consagrasse o direito de livre manifestação da vontade eleitoral, pela instituição do voto secreto e de outras garantias assecuratórias da sua validade e poder.
(VARGAS, 1938:52-53).

Até hoje, a literatura endossa esta justificativa “moralizadora” sobre a motivação política por trás da concepção do Código Eleitoral de 1932. Basta dizer que um dos maiores clássicos disponíveis sobre o regime representativo no Brasil se baseia nos discursos de Vargas para comentar a oportunidade das reformas promulgadas naquele ano (LEAL, 1975:230; ver também DINIZ, 1999; LAMOUNIER; STEINBACH, 1992). O entendimento convencional que se tece a respeito da introdução da Justiça Eleitoral não se distancia desta perspectiva. Argumenta-se “que no Brasil a criação da Justiça Eleitoral, em 1932, atendeu as demandas por eleições livres, limpas e confiáveis” (SADEK, 2014:8). Aliás, aponta-se a criação da Justiça Eleitoral como “produto da Revolução de 1930” (MARCHETTI, 2008:880) e meta destacada no ideário de reformas advogadas pela campanha da Aliança Liberal (NICOLAU, 2012:74).

Existem algumas dificuldades correlacionadas na demonstração do argumento. Em primeiro lugar porque nenhuma pesquisa acompanhou como se construiu o debate sobre a adoção da Justiça Eleitoral no Brasil. Ao contrário do que os intérpretes sugerem, o próprio *Manifesto da Aliança Liberal* não menciona a transferência do

contencioso eleitoral para tribunais eleitorais independentes. Seu texto apenas defende a reorganização da justiça federal e a criação de tribunais regionais para desafogar o Supremo Tribunal Federal – isto é, trata da estrutura interna do Poder Judiciário então existente e não da criação de uma nova ala exclusiva para a Justiça Eleitoral.² Uma ideia alheia ao próprio Assis Brasil, reconhecido tanto pelos seus contemporâneos como pelos seus intérpretes como o principal autor do anteprojeto que daria origem ao Código Eleitoral de 1932. As primeiras três edições do seu livro *Democracia Representativa*, confessadamente escrito para justificar um projeto de reforma eleitoral que apresentou à Câmara dos Deputados em 1893, ignoram por completo a concepção de uma Justiça Eleitoral nos moldes adotados no pós-1930. Uma informação despercebida justamente porque não se estuda a própria tramitação do Código Eleitoral e, por consequência, a identificação dos pontos de vista dos demais atores encarregados da sua redação. No limite, tanto a falta de reconstrução do debate sobre a adoção da Justiça Eleitoral quanto o desconhecimento sobre o teor da tramitação do Código Eleitoral refletem a propensão dos especialistas em pensar as mudanças institucionais promulgadas em 1932 como “conquistas democráticas” e as eleições realizadas sob seu vigor como “razoavelmente democráticas”.³

O maior problema desta propensão é desconsiderar a racionalidade política que motivou a adoção da Justiça Eleitoral no Brasil por além do discurso oficial de moralização do regime representativo. Convém entender o percurso ideológico trilhado da concepção da necessidade de tribunais eleitorais independentes até a aprovação da medida tanto quanto a sua implementação substantiva. A análise proposta aqui busca a lógica instrumental do advento da Justiça Eleitoral tendo em mente o condicionamento dos resultados eleitorais. Parte-se do pressuposto de que as inovações instituídas pelo Código Eleitoral em 1932 visavam legitimar a revolução, institucionalizar o conflito e controlar seus êxitos, reduzindo as incertezas criadas pela disputa eleitoral. Na prática, isto significava que o governo provisório precisava impedir o uso maciço da fraude e consequente interferência nos resultados eleitorais pelos partidos refratários à revolução. Daí a importância da criação da Justiça Eleitoral, que assumiria o controle exclusivo de todas as etapas ligadas ao processo eleitoral, do alistamento até a diplomação dos eleitos, alterando bruscamente as regras

² O Manifesto da Aliança Liberal foi publicado em 1929 por vários jornais da época. Ver, por exemplo, a edição n. 10653 do *Correio da Manhã*, de 21/09/1929, pp. 2, 5 e 6.

³ Adjetivos apostos por Bethell (2008:26) e Coniff (1991:33), respectivamente – tradução minha.

do jogo. Uma situação que dificultou os velhos expedientes usados pelos partidos para ganhar as eleições e, ao mesmo tempo, facilitou a previsão dos resultados das urnas pelo governo provisório. O sucesso eleitoral do novo regime político estaria garantido por um elemento externo ao Código: a melhor organização territorial dos partidos governistas. Em última instância, a Justiça Eleitoral não foi uma escolha de engenharia eleitoral isolada, nem pode ser restrita ao discurso moralizante da época, mas se enquadra num complexo de normas que criam as condições para afirmar o novo regime político.

II. Desenho de pesquisa e metodologia

A Justiça Eleitoral foi instalada no Brasil com funções contenciosas e administrativas. Na prática, ficou composta por um Tribunal Superior, na capital da República; por um Tribunal Regional, na capital de cada Estado, no Distrito Federal, e na sede do governo do Território do Acre; e por juízes eleitorais nas comarcas, distritos ou termos judiciários.⁴ Entender a sua adoção exige distinguir dois problemas: 1º) como se chegou à concepção deste formato e 2º) porque se concluiu pela sua conveniência em 1932.

Para tratar o primeiro problema é necessário mapear primeiro *o que se fala da Justiça Eleitoral antes da aprovação do Código Eleitoral* e, depois da sua adoção, *o que se diz da criação dos tribunais eleitorais como órgãos independentes*. Portanto, baseia-se na análise discursiva. No caso do *antes*, isto significa avaliar o tratamento recebido pela ideia de supervisão judicial das eleições nas propostas de reforma eleitoral cogitadas tanto durante a Primeira República como pelo Governo Provisório. Sobre o *depois*, corresponde a acompanhar o debate travado quanto ao desempenho da Justiça Eleitoral nas eleições que ela regrou – no sentido de como a nova instituição se organizou e como organizou o pleito.

Este trabalho operacionaliza a pesquisa centrada *no que se fala da Justiça Eleitoral antes da aprovação do Código Eleitoral* através da consulta de duas fontes distintas: os Anais do Poder Legislativo para o período 1891-1930 e os jornais para o pós-1930. Fontes oficiais de divulgação dos trabalhos parlamentares, os Anais constituem opção unânime entre os especialistas para a análise do pensamento

⁴ Decreto n.º 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, art. 5º.

político e da produção legislativo dos parlamentos. Como a publicação é suspensa com o início da Revolução de 1930 e posterior dissolução do Congresso, os jornais tornam-se veículo de informação privilegiada da política ordinária e têm a vantagem de retratar, ainda, a opinião pública sobre a conjuntura e o clima intelectual da época. Especialmente porque, nesta época, a maioria dos periódicos era engajada e de propriedade de partidos ou políticos, facilitando a identificação clara da linha ideológica e das parcialidades intrínsecas às notícias. Daí a prioridade no estudo de dois jornais de tendências diferentes – no caso, o *Diario de Noticias* (de oposição ao governo provisório) e o *Correio da Manhã* (que se autoproclamava independente, mas cuja linha editorial mostrava-se claramente pró-Vargas). O exame *do que se diz da criação dos tribunais eleitorais como órgãos independentes* tem sido desenvolvido a partir de duas fontes diferentes: os já citados jornais e os Boletins Eleitorais do Tribunal Superior da Justiça Eleitoral, criados em 1932 para dar publicidade ao dia-a-dia do TSE.

O tratamento metodológico proposto é inédito entre os estudos sobre os precedentes da Justiça Eleitoral no Brasil e tem a pretensão de trazer a público mais elementos para subsidiar a reflexão em torno das motivações políticas envolvidas na adoção de tribunais eleitorais independentes por além da propalada causa moral de combate às fraudes.

III. O que se fala da Justiça Eleitoral antes da aprovação do Código Eleitoral?

Como antecipado, a Primeira República teve seis leis eleitorais principais que estruturam as regras para a composição do regime representativo no plano federal e a Revolução que depôs o regime se encarregou de publicar um novo Código Eleitoral, promulgado em 1932. Cabe, portanto, checar se a questão se colocou nestes dois momentos específicos.

III.I. O predomínio da ideia de supervisão judicial das eleições durante a Primeira República

Até 1930, a execução dos reconhecimento dos poderes dos eleitos pelas próprias casas legislativas estimulou debates no Congresso sobre o processo de organização das eleições republicanas. Os legisladores se pautavam nas denúncias de

fraude eleitoral oficiadas ao parlamento para justificar a necessidade de rever as regras em vigor e a possibilidade de contar com a supervisão judicial dos trabalhos eleitorais desponta como uma boa política de combate à influência que os detentores do poder municipal exerciam no condicionamento dos resultados eleitorais.⁵ Haja vista o observado durante a tramitação da reforma eleitoral Rosa e Silva, responsável pela entrada de magistrados nas comissões de alistamento e nas juntas apuradoras. A lei ficou assim conhecida porque o senador Rosa e Silva acabou redigindo o substitutivo do Senado vitorioso ao projeto iniciado pela Câmara dos Deputados. Rosa e Silva julgava que o combate às fraudes eleitorais exigia, antes de tudo, “evitar a unanimidade nas comissões preparadoras dos alistamentos”.⁶ Ele explica a sua proposta em linha com as denúncias das contestações eleitorais sobre o bloqueio das oposições feito pelo governo na condução do alistamento:

A lei eleitoral vigente entregou o preparo do alistamento a comissões municipais, eleitas pelos membros do governo municipal e seus imediatos em votos, acreditando que estes representariam as oposições ou minorias nos respectivos Estados; mas, assim não aconteceu, e semelhante processo acha-se condenado pela experiência.
(ASF, Vol. I, 16/06/1904, p. 303).

Rosa e Silva declara estar convencido de que a proposição da Câmara não conseguirá reverter o problema ao delegar a organização do alistamento para o juiz de direito, o presidente do governo municipal e o primeiro suplente do substituo do juiz seccional. Para o senador, esta turma não reunia as necessárias condições de imparcialidade porque em geral dependia do governo.

A alternativa encontrada pelo senador se inspirava nas experiências das Repúblicas do Chile e da Argentina, que já àquela época tinham passado para a classe dos maiores contribuintes a responsabilidade pela organização do alistamento. Uma decisão que lhe parecia melhor por não se poder, “*a priori*, saber quaes serão os maiores contribuintes, maximé tendo-se a cautela de escolher para o primeiro alistamento exercicio financeiro já encerrado e para os demais procedendo-se a sorteio”.⁷ Para dificultar ainda mais a organização unânime das comissões preparadoras do alistamento e evitar privilégios de classe, Rosa e Silva propunha um

⁵ As denúncias formais contra o processo eleitoral eram chamadas de contestações eleitorais. Para uma análise detalhada da capacidade explicativa do funcionamento das eleições à Câmara dos Deputados no Brasil, ver Ricci e Zulini (2017).

⁶ ASF, Vol. I, 16/06/1904, p. 302-303.

⁷ ASF, Vol. I, 16/06/1904, p. 303, grifo do original.

sistema intermediário, misto. Pelo seu esquema, a comissão de alistamento ficava dirigida por uma autoridade judiciária e composta tanto de representantes das duas maiores classes econômicas da época (comércio e agricultura) quanto de elementos políticos (os populares eleitos pelos membros do governo municipal e seus imediatos em votos).

O outro ponto capital de reforma defendido por Rosa e Silva correspondia à quebra da unanimidade no plano de organização das mesas chamadas a presidir os trabalhos eleitorais visando “evitar quanto possível que as mesas sejam compostas de membros, pertencentes, todos, a uma só parcialidade política”.⁸ A sua saída se resume em adotar o mesmo processo que propôs para a organização das mesas do alistamento e a justificativa é lógica: “Fraudado o alistamento, não haverá verdade eleitoral; podendo as mesas fabricar as actas, ou alterar o resultado das urnas; nenhuma reforma eleitoral dará também resultado”.⁹

Não se cogitava, porém, instituir um órgão politicamente independente para cuidar do contencioso eleitoral. Foi em 1911 que o senador Francisco Glicério lançou a ideia de criar uma magistratura especial para cuidar unicamente do alistamento. Uma proposta descartada pela Comissão Mista de deputados e senadores nomeada dois anos depois para estudar as diferentes propostas de reforma eleitoral que se encontravam em andamento nas duas casas do Congresso. Desaconselhava-se a medida “principalmente porque as condições financeiras do paiz impedem a decretação da avultada despesa que seria necessaria”.¹⁰ Como resultado dos seus trabalhos, a Comissão ofereceu um projeto de lei que destacava apenas os magistrados para os trabalhos de alistamento.¹¹ Mais precisamente, o texto considerava a sugestão presente em matérias já protocoladas no parlamento “de entregar a uma autoridade judiciaria o reconhecimento do direito de voto” e escolhia os juizes de direito para desempenhar esta tarefa.¹² Apresentado ao exame do plenário do Senado e assinado em primeiro lugar pelo senador Bueno de Paiva, presidente da Comissão Mista, o material não contava com endosso integral de todos os seus redatores. O projeto de reforma do alistamento estudado pela Comissão Mista passou em duas discussões e dependia de parecer para seguir à terceira discussão quando a legislatura de 1912-

⁸ ASF, Vol. I, 16/06/1904, p. 304.

⁹ Idem.

¹⁰ ASF, Vol. VIII, 01/11/1913, p. 4.

¹¹ ASF, Vol. VIII, 01/11/1913, p. 5-11.

¹² ASF, Vol. VIII, 01/11/1913, p. 4.

1915 se encerrou, pondo termo ao mandato daquele órgão técnico. Partiu do senador Bueno de Paiva a solicitação para se nomear, na legislatura seguinte, uma Comissão Mista que desse prosseguimento aos respectivos trabalhos.¹³ Uma iniciativa harmônica à agenda do então presidente da República, Wenceslau Braz, conhecido o seu interesse em ver o Congresso trabalhar neste sentido para aprovar uma legislação capaz de garantir “o alistamento e a eleição contra os assaltos dos defraudadores”.¹⁴ O parlamento aprovou a ideia e alçou Paiva mais uma vez à presidência da Comissão Mista. Passado um ano, publicava-se a Lei n. 3.139/1916, não à toa informalmente batizada de *Lei Bueno de Paiva*.

Nos anos 1920, o tema da supervisão judicial das eleições ganha novo fôlego graças a três episódios políticos. O primeiro diz respeito à hipótese de criação do chamado *Tribunal de Honra*: uma corte mista de deputados, senadores e membros do Supremo Tribunal Federal (STF) para apurar as eleições presidenciais de 1º de março de 1922. Um pedido do presidenciável Nilo Peçanha e ridicularizado pela imprensa na época.¹⁵

O segundo episódio da década de 1920 que aqueceu a reflexão sobre a supervisão judicial das eleições refere-se à abertura da agenda política para a tramitação da única reforma constitucional aprovada durante a Primeira República. A reforma constitucional se inicia em 1924 e chega à promulgação a 03 de setembro de 1926. Ela incluiu, entre outras medidas, a possibilidade de intervenção da União nos estados para garantir o livre exercício de qualquer dos poderes públicos estaduais, por solicitação de seus legítimos representantes, e para, independente de solicitação, respeitada a existência dos mesmos, pôr termo à guerra civil. Disciplinou-se, inclusive, a competência privativa do Congresso Nacional quanto ao ato de decretar a intervenção nos estados para decidir a legitimidade de poderes em caso de duplicata e a competência privativa do presidente da República em intervir nos estados quando o Congresso decretasse a intervenção; quando o STF a requisitasse e quando qualquer dos Poderes Públicos estaduais a solicitasse.¹⁶ Tratava-se de um dos pontos mais polêmicos em consideração e em parte motivado pelas sucessivas crises de representação criadas pelas chamadas *duplicatas de assembleias ou de governadores*.

¹³ ASF, Vol. III, 28/06/1915, p. 529-530.

¹⁴ ACD, Vol. III, 03/05/1915, p. 3.

¹⁵ Para um exemplo da crítica ao pedido de Nilo, ver *O Paiz*, Edição n. 13676, 31/03/1922, “Echos e factos”, p. 10.

¹⁶ CF 1891 reformada, art. 6º, incisos III e IV, §§ 1º e 2º.

Estas duplicatas correspondiam às situações onde duas forças políticas se consideravam legalmente eleitas e diplomadas, ao mesmo tempo e no mesmo estado, reclamando o reconhecimento dos seus poderes. Impasses que andavam chegando ao STF e sendo decididos pelos juízes colocados, portanto, diante do constrangimento de cruzar a prerrogativa das casas legislativas sobre o contencioso eleitoral. Para forçar o envolvimento do STF no mérito das duplicatas, os políticos geralmente recorriam à solicitação de *habeas-corpus* – um dispositivo jurídico capaz de resguardar as chances de se assumirem o mandato. Daí a reforma constitucional também ter restringido a definição do *habeas-corpus*.¹⁷ Com efeito, uma forma de embaraçar ao judiciário a decisão de casos políticos.

Tanto a instituição da possibilidade de intervenção federal para solucionar duplicatas quanto a limitação do conceito de *habeas-corpus* desagradou parte dos legisladores e da opinião pública à época que interpretavam as medidas como instrumentos de fortalecimento do Poder Executivo em detrimento dos outros poderes.¹⁸ Na contramão do rumo tomado pela reforma constitucional, o senador Washington Luís desenterrou a ideia de constituição de uma magistratura especial para fins político-eleitorais durante a divulgação da sua plataforma de candidato à presidência da República, na virada de 1925 para 1926. Destaque-se: o terceiro episódio político responsável pela manutenção da ideia de supervisão judicial das eleições continuar acalorada na década de 1920. Washington encampava a criação de “juízes privativos da Cidadania Brasileira”. A principal função deles constituiria na incumbência privativa de formar o eleitorado brasileiro. Os juízes ficariam encarregados também do julgamento de todos os delitos eleitorais, desde o alistamento até a apuração. Não teriam necessariamente que tocar, porém, a organização das mesas eleitorais: contanto se resguardasse a imparcialidade, a tarefa poderia ser realizada “por esses juízes ou seus delegados, ou por eleições com representação de todas as opiniões”.¹⁹ Acabavam aqui as funções essencialmente eleitorais desses juízes. O presidenciável desejava que eles ainda realizassem outras atividades, como atribuições exclusivas sobre o registro civil de nascimentos, casamentos e óbitos, além da responsabilidade pela formação das bases para os

¹⁷ CF 1891 reformada, art. 72º, § 22º.

¹⁸ Cf. Zulini (2016, especialmente o Cap. 4). O tratamento que reforma constitucional de 1926 deu à questão do STF no contencioso eleitoral foi, portanto, no sentido de condenar os precedentes abertos a partir de concessões de *habeas-corpus* políticos.

¹⁹ *Diário da Manhã: Órgão do Partido Constructor* – ES, Edição n. 123, 10/01/1926, Notícia “A plataforma do senador Washington Luis, p. 6

sorteios militares e suas isenções, “tornando uma realidade insuspeitável, essa forma de fazer a Nação compor o Exército” e provendo, na prática, bom subsídio para os recenseamentos.²⁰

Independente da proporção que o apelo eleitoral possa ter na proposta defendida por Washington Luís, o caso segue em linha com o padrão dos debates republicanos sobre o papel do judiciário nas eleições. À exceção do projeto de lei oferecido por Francisco Glicério, que defendia a criação de uma magistratura especial para cuidar exclusivamente do processo eleitoral, predominava a defesa da supervisão judicial das eleições com o destacamento temporário dos magistrados disponíveis no serviço público para os trabalhos eleitorais preparatórios e para a fase de apuração. Na visão de reconhecido analista jurídico da época, o horizonte projetava somente duas saídas para a verificação dos poderes: deslocá-la das Câmaras para as Cortes judiciárias ou para jurisdições mistas ou especiais (NUNES, 1924:140). Dito de outro modo, o Brasil teria diante de si duas fórmulas: deferir a verificação dos poderes aos tribunais ordinários (ao STF, no caso das eleições federais e às relações estaduais, no caso dos pleitos regionais) ou instituir uma jurisdição especial, de composição mista, para decidir soberanamente das contestações (Ibid., p. 142).

III.II. A defesa abrupta da adoção de uma Justiça Eleitoral independente

É importante lembrar que a tramitação da reforma eleitoral convertida no Código de 1932 estava prevista desde o final de 1930. Para viabilizar o retorno ao regime constitucional, o Governo Provisório instituiu a Comissão Legislativa pelo decreto nº. 19.459, de 6 de dezembro de 1930. Esta comissão deveria preparar projetos de revisão de várias matérias, como as legislações civil, comercial e penal, entre outras. Em termos operacionais, cada tópico ficava entregue a uma subcomissão específica de três membros não-renumerados. O objetivo era submeter a legislação resultante destes trabalhos à aprovação do Congresso Constituinte. Aliás, o decreto determinava a publicação de todos os anteprojetos elaborados pelas subcomissões justamente para estimular o debate: “afim de sofrerem críticas e observações” (art. 2º). Como delegado especial do governo, o Consultor Geral da República assumia a coordenação dos estudos das várias subcomissões. Na época, cargo ocupado por Levi

²⁰ Idem.

Carneiro. Já a presidência da Comissão Legislativa cabia ao ministro da Justiça. No caso, Osvaldo Aranha. Conforme se concluíssem os projetos definitivos, o consultor geral da República deveria encaminhá-los ao ministro da Justiça para serem promulgados por decreto, com as modificações que o governo possa julgar necessárias. Ficava explícita, assim, a situação das reformas projetadas: contidas, em última instância, aos anseios do Governo Provisório.

Norma complementar, o decreto nº. 19.684, de 10 de fevereiro de 1931, estabeleceu dezenove subcomissões legislativas e comunicou os nomes dos seus respectivos componentes. Uma delas consistia exatamente na subcomissão denominada *Legislação Eleitoral (lei e processo)*: a tríade constituída por Joaquim Francisco de Assis Brasil, João Chrysostomo da Rocha Cabral e Mario Pinto Serva.²¹ Considerado autoridade no assunto pelo reconhecimento público por causa de *Democracia Representativa*, publicada pela primeira vez em 1893 e reeditada nos dois anos seguintes, Assis Brasil passou à presidência da subcomissão de forma automática. Inclusive, foi o único ministro de estado designado para uma subcomissão do gênero.²² Na época, João Cabral também tinha recém-lançado o livro *Sistemas Eleitorais do ponto de vista da representação proporcional das minorias*, de 1929, desposando parte das mudanças na legislação advogadas por Assis Brasil. Como os demais, Mario Pinto Serva produziu estudos eleitorais desde antes de 1930, a exemplo da obra *O voto secreto ou a organização de Partidos Nacionaes*, datada de 1923. Além das credenciais teóricas em matéria eleitoral, o trio comungava de um passado oposicionista. Assis Brasil, Cabral e Serva experimentaram a condição de minoria durante a Primeira República.

Em 11 de agosto 1931 o Diário Oficial da União publicou o chamado *Registro Cívico Nacional*, como a subcomissão denominou o anteprojeto. Cabe notar que o texto instituíu uma série de inovações institucionais na rotina eleitoral brasileira, como o direito de alistamento às mulheres economicamente independentes, o voto secreto, a representação proporcional e a criação de uma Justiça Eleitoral independente para cuidar de todo o processo eleitoral (do alistamento ao reconhecimento dos poderes dos eleitos). A estrutura proposta para esta Justiça Eleitoral é complexa, incluindo seis tipos diferentes organismos eleitorais:

²¹ Por economia textual, referida daqui em diante como *subcomissão de reforma eleitoral*.

²² Assis Brasil ocupava a pasta da Agricultura, que conciliava com o cargo de embaixador da Argentina.

- i. um *Superior Tribunal Eleitoral (STE)*, com sede na capital da República;
- ii. um *Tribunal Eleitoral* sediado na capital de cada estado do país, um sediado na capital federal e outro na sede do governo do território do Acre, totalizando vinte e dois organismos eleitorais regionais (TRES)²³;
- iii. *Juízes eleitorais*, em cada comarca, distrito, ou termo judiciário;
- iv. a *Repartição Central do Registro Cívico*, com sede na capital federal e anexa ao STE;
- v. as *Repartições Circunscricionais do Registo Cívico*, anexas aos TRES e, portanto, com sedes na capital federal, nas capitais dos estados e no território do Acre, totalizando vinte e dois organismos eleitorais do gênero;
- vi. *Seções Inscritoras*, uma em cada sede de município, prevendo-se ainda uma Seção Inscritora nos municípios de grande eleitorado que fossem divididos em dois ou mais distritos eleitorais.

A ideia de adoção de uma Justiça Eleitoral nestes termos não constava nas obras publicadas por Assis Brasil, Cabral e Serva até aquele momento. Oito dias depois, Assis Brasil lançou a quarta edição de *Democracia Representativa*, cuja folha de rosto explicitava a conveniência da nova tiragem: “destinada a servir de justificação e comenttario á collaboração do autor na presente ‘Reforma da lei e processos eleitoraes’.” Trata-se da defesa de Assis Brasil às fortes críticas recebidas pelo anteprojeto e, também, o seu primeiro texto que advoga a transferência do contencioso eleitoral para tribunais eleitorais independentes.

O estudo da repercussão dos trabalhos da subcomissão de reforma eleitoral na imprensa retorna duas críticas principais que ajudam a compreender melhor a concepção desta ideia de criação de um corpo eleitoral independente. A primeira se refere à observação do anteprojeto não passar de cópia da lei uruguaia e a segunda questiona a conveniência de uma reforma eleitoral abrangente encomendada pelo Governo Provisório – e não por Assembleia Constituinte. Acusações graves, haja vista a expectativa criada em torno do produto do trabalho da ilustrada subcomissão.

²³ Embora o anteprojeto não use o termo *Tribunais Regionais Eleitorais (TRES)*, daqui em diante a expressão será usada para facilitar a sua diferenciação do STE.

Por isto mesmo, a imprensa procurou se cercar de provas e justificativas indiscutíveis.

No que tange à interpretação de que o anteprojeto simplesmente plagiava a lei eleitoral uruguaia de 07 de janeiro de 1924 até no nome (*Ley de registro cívico nacional*), vários críticos fizeram questão de documentar o caso confrontando passagens inteiras do anteprojeto com a lei uruguaia. Do ponto de vista quantitativo, chegou-se ao seguinte balanço: “Dos duzentos e vinte e dois artigos da lei uruguaya mais de cento e oitenta foram traduzidos para o ante-projecto brasileiro”.²⁴ As demonstrações qualitativas fortalecem a constatação. Vale recuperar o trecho de uma delas porque aqui se visualiza o momento de inserção – ou melhor, *empréstimo e tradução* – da ideia de tribunais eleitorais independentes: “A ley uruguaya crêa uma ‘Côrte Electoral’ e ‘Juntas electorales’; o ante-projecto crêa o ‘Superior Tribunal Eleitoral’ e os ‘Tribunaes eleitoraes’ (ROSA, 1931:9).

Não se trata de uma crítica gratuita: importa reconhecer que o protótipo de Justiça Eleitoral adotado em 1932 brota como parte do pacote de regras tomado de empréstimo do Uruguai e traduzido do castelhano às pressas para acabar com a cobrança pública sobre um trabalho eleitoral autoral e de qualidade. Já se antecipou que as três primeiras edições de *Democracia representativa*, lançadas entre 1893 e 1895, não previam a transferência do contencioso para tribunais eleitorais independentes. A ideia tampouco apareceu nas obras de Serva (1923) e Cabral (1929) anteriores à 1931. Definitivamente, nada parece amparar a transição das propostas de *supervisão judicial das eleições* em voga até os anos 1930 aos *Tribunais eleitorais* do anteprojeto por além da conexão direta que esta expressão mantém com as uruguaiais *Juntas electorales*.

Quanto à objeção interposta sobre o formato do anteprojeto focar uma reforma eleitoral abrangente e não emergencial, o argumento se desenrola concatenado com as avaliações dos efeitos de inovações institucionais de tamanho porte. Noticia-se que o próprio Mário Pinto Serva se afastou dos trabalhos da subcomissão de reforma eleitoral por não concordar com as mudanças radicais advogadas pelos seus pares, preferindo revisões minimalistas unicamente voltadas para a rápida eleição de uma Assembleia Constituinte – esta sim, autorizada a repensar as regras eleitorais por completo.²⁵ As primeiras opiniões emitidas a respeito dos tribunais eleitorais, em particular, emergem neste cenário de forte questionamento da oportunidade de

²⁴ *Correio da Manhã*, Edição n. 11282, Notícia: “Originalidade originalíssima”, 25/09/1931, p. 4.

²⁵ *Jornal do Brasil*, Edição n. 265, Notícia: “Ainda o ante-projeto eleitoral”, 06/11/1931, p. 5.

transformações radicais da lei eleitoral encomendadas pelo Governo Provisório – e não por constituintes empoderados pelo voto popular. Considerando que o retrospecto das visões sobre a relação do judiciário com o contencioso eleitoral não revelou algo próximo dos tribunais eleitorais descritos no anteprojeto, o protótipo da Justiça Eleitoral, inédito para o Brasil, recebeu tratamento bem cauteloso da imprensa. Na realidade, a ideia de delegar a verificação de poderes para um órgão independente foi pouco comentada e, dentre os poucos que se dispuseram a fazê-lo, teve em geral acolhida. Inclusive da parte de alguns dos defensores de uma reforma eleitoral pontual com vistas ao retorno rápido do regime constitucional, a exemplo da opinião dos Institutos dos Advogados do Brasil.²⁶ Uma exceção emerge de matéria especial escrita para o *Diário de Notícias* e para a *Folha da Manhã* condenando a criação de uma magistratura eleitoral por considerá-la uma oportunidade de atrasar propositadamente a restauração liberal:

Foi mal recebida pela opinião a idéia, contida no ante-projecto da lei eleitoral, da criação de uma magistratura privativa para essa matéria. A mais forte razão que contra isso se allega é que se trata de um aparelho complexo e caro, que por esses dois motivos não se installará tão cedo. Dahi o perigo de se retardar a convocação da Constituinte, a pretexto de que primeiro será necessario formar o seu eleitorado, ao mesmo tempo que se procrastina a formação do corpo de votantes, porque o projecto exige uma organização naturalmente demorada e difficil. Corremos effectivamente esse risco, sobretudo se atentarmos a um facto inegável: a dictadura tem pouca pressa em dar por terminada a sua tarefa (*Diário de Notícias*, Edição n. 457, Notícia: “Magistratura eleitoral”, 16/09/1931, p. 2).

Críticas realmente mais explícitas convergiram para a dúvida suscitada em torno da imparcialidade dos tribunais eleitorais propostos. Nestor Massena, antigo vice-diretor da secretaria da Câmara dos Deputados, externalizou este tipo de preocupação em entrevista ao *Correio da Manhã*. Nas suas palavras, o anteprojeto: “é, na verdade, um completo poder judiciario eleitoral, se não quisermos denominá-lo poder judiciario politico.”²⁷ Mais à frente, Massena condena a medida naquele momento, cuja elaboração deveria ficar a cargo de um Poder Legislativo constituído. Os críticos da introdução dos tribunais eleitorais também chamavam em causa a dificuldade de operacionalizá-los em vinte e dois estados. Uma ideia partilhada inclusive pelo do ex-senador Thomaz Rodrigues, que embora já tivesse votado contra

²⁶ *Correio da Manhã*, Edição n. 11283, Notícia: “Instituto dos Advogados”, 26/09/1931, p. 6.

²⁷ *Correio da Manhã*, Edição n. 11278, Notícia: “O ante-projecto do alistamento eleitoral”, 20/09/1931, p. 4.

o governo em matéria de reconhecimento de poderes, achava a criação da Justiça Eleitoral complicada e confusa.²⁸ Na defesa que escreveu às críticas recebidas pelo anteprojeto, Assis Brasil admite a imitação da lei uruguaia.²⁹ Não aborda em profundidade, porém, as objeções relativas aos dispositivos disciplinadores dos tribunais eleitorais. No máximo, insinua que o formato da Justiça Eleitoral proposto pelo anteprojeto se inspirou na cartilha da Aliança Liberal (ASSIS BRASIL, 1931:314).

Segundo os jornais, Vargas estudou o anteprojeto ainda em agosto de 1931 ao lado de Assis Brasil, Cabral, Levi e Osvaldo Aranha.³⁰ Um texto que gradualmente se engaveta até a posse de Maurício Cardoso na pasta da Justiça, ocorrida no final do daquele ano.³¹ O ministro nomeia imediatamente sete novos juristas que o auxiliam na revisão do anteprojeto e, em menos de dois meses, o Código Eleitoral vai à promulgação na forma do Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.³² A explicação para a aceleração dos trabalhos está diretamente ligada ao comprometimento pessoal do ministro com a reconstitucionalização do país.

A cobertura feita pela imprensa das decisões tomadas nesta fase de revisão do anteprojeto da reforma eleitoral revela que o ministro Cardoso e os novos integrantes da subcomissão concentraram em apenas um dia a revisão da parte relativa à estrutura dos tribunais eleitorais. Isto aconteceu na segunda reunião, a 07 de janeiro de 1932, que contou também com a presença de João Cabral e Fernando Antunes, consultor jurídico do Ministério da Justiça.³³ Todas as modificações então aprovadas encontram-se sintetizadas no quadro n. 1. Chama a atenção a preocupação em centralizar as competências eleitorais no TSE, cujo número de membros indicados diretamente pelo Governo Provisório, inclusive, aumenta, bem como o prazo para o início dos trabalhos das comissões encarregadas de iniciar o alistamento eleitoral.

²⁸ *Correio da Manhã*, Edição n. 11280, Notícia: “O ante-projecto eleitoral”, 23/09/1931, p. 2.

²⁹ Cabe lembrar que Assis Brasil foi para o Uruguai quando eclodiu a revolta tenentista de 05 de julho de 1924 em São Paulo, quando muito provavelmente se influenciou pela legislação eleitoral local.

³⁰ *Diario de Pernambuco*, Edição n. 191, Notícia: “Pela volta do Brasil ao regimen constitucional”, 23/08/1931, p. 1-2.

³¹ *Correio da Manhã*, Edição n. 11357, “A posse do sr. Mauricio Cardoso na pasta da Justiça”, 22/12/1931, p. 1.

³² Os novos integrantes da subcomissão de reforma eleitoral eram o juiz federal Octavio Kelly, o ex-deputado federal Sergio Ulrich de Oliveira, os professores de direito Sampaio Doria, Mario de Castro e Juscelino Barbosa, além de Bruno de Mendonça e Adhemar de Faria, políticos experientes do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal, respectivamente. Por economia textual, o Código Eleitoral será referido também como CE 1932.

³³ *Correio da Manhã*, Edição n. 11372, “A nova lei eleitoral”, 08/01/1932, p. 1.

Quadro n. 1 – Medidas reformadas pela subcomissão revisora da reforma eleitoral

Questão	Anteprojeto original	Anteprojeto reviso
Número de membros escolhidos pelo Executivo para compor o Superior Tribunal Eleitoral (TSE)	Superior 2 membros	3 membros
Renúncia a cargo de membro do TSE	Irrenunciável sem causa justificada	Questão suprimida
<i>Quorum</i> para funcionamento do TSE	Cinco membros, além do presidente	Cinco membros, inclusive o presidente
Elaboração do regimento dos Tribunais Regionais Eleitorais (TRES)	Competência dos próprios TRES	Competência do TSE
Julgamento de delictos políticos	Competência de juizes ordinários ou especiais	Competência do TSE
Membros do TSE	Antes que se organize o novo regime, só poderão ser demitidos ou afastados por sentença judicial	Permite que qualquer membro do TSE possa deixar o cargo passados dois anos de sua nomeação.
<i>Quorum</i> para funcionamento dos TRES	Quatro membros, além do presidente	Quatro membros, inclusive o presidente
Atribuições do TRES	Várias	Mantém todas e inclui a de cumprir e fazer cumprir as decisões e determinações do TSE
Local de publicação das resoluções de caráter eleitoral, nos Estados	Sede do TRE	Sede do TSE e jornal oficial do estado
Prazo máximo para, depois de sancionada a lei, começarem a funcionar as secções inscricoras de eleitores	45 dias	60 dias
Juizes responsáveis pelo preparado dos processos eleitorais	Juizes togados	No caso das comarcas onde não houver juiz togado, caberá o preparo dos processos ao juiz mais graduado, com o recurso para o juiz togado da comarca ou termo mais próximo.

Tratam-se de poucos dispositivos capazes de favorecer razoavelmente a organização eleitoral do próprio Governo Provisório e sua influência no órgão máximo da Justiça Eleitoral pleiteada.

Convém destacar que o anteprojeto revisado pela subcomissão coordenada pelo ministro Cardoso não foi à publicação, diferentemente do que ocorreu com a versão original. Isto dificulta mapear os dispositivos inseridos depois do encerramento formal dos trabalhos da subcomissão revisora a pedido de políticos que dela não faziam parte e, inclusive, por demanda do próprio chefe do Governo Provisório, como a imprensa informa ter acontecido.³⁴ Sabe-se apenas que o ministro Cardoso assumiu com a subcomissão o trabalho de “desbastar” o anteprojeto original, cujas imperfeições de redação em grande parte se atribuíram à tradução mal feita da lei uruguaia.³⁵ O fato é que não sobreviveram no CE 1932 os termos “Registro Cívico Nacional”, “Repartição Central do Registro Cívico”, “Repartições Circunscricionais” e “Seções Inscritoras”. As “Secretarias” e os “Cartórios eleitorais” entraram no texto como substitutos mais práticos destas repartições e seções inscricionais.

No dia seguinte à promulgação do CE 1932, o *Diário Carioca*, destacado jornal de luta pela restauração liberal do país, sofre um empastelamento. Em resposta, o ministro Maurício Cardoso requer a apuração das responsabilidades, mas acaba desautorizado pelo Governo Provisório em mais um movimento dúbio frente à reconstitucionalização do Brasil. O episódio provocou, a 03 de março de 1932, a renúncia coletiva de vários gaúchos aos cargos que ocupavam no Governo Provisório, dentre os quais Maurício Cardoso, Lindolfo Collor e Batista Luzardo.³⁶ Pouco tempo depois, o estado de São Paulo pega em armas para forçar a convocação das eleições à Assembleia Constituinte, dando origem a conhecida Revolução Constitucionalista.

IV. A lei e a prática: como se implementa a Justiça Eleitoral no Brasil de 1932

Toda legislação pode passar por grandes dificuldades na fase de

³⁴ *Diário de Notícias*, Edições n. 587, “Retoques inquietantes”, 29/01/1932, p. 2; n. 602, “Parto difícil”, 13/02/1932, p. 2; n. 614, “Codigo Eleitoral”, 25/02/1932, p. 2. Fala-se explicitamente que emendas foram feitas depois do encerramento dos trabalhos da comissão revisora do anteprojeto de reforma eleitoral “a respeito das quaes o publico não teve as informações e o conhecimento que seriam de desejar” (*Diário de Notícias*, Edição n. 614, *Op. Cit.*).

³⁵ *Diário de Notícias*, Edição n. 614, *Op. Cit.*

³⁶ *Correio da Manhã*, Edição n. 11418, “A politica e as suas novidades de hontem”, 04/03/1932, p. 1 e 3.

implementação. Por além da instabilidade política que mantinha o Brasil sobre a direção de um governo provisório, a implantação da Justiça Eleitoral ainda passava pelas dificuldades associadas à própria estrutura inédita dos organismos eleitorais, sem precedentes diretos na história do rito eleitoral seguido no país, e à situação econômica, em particular, recomendando a contenção de gastos. O estudo dos jornais e dos boletins eleitorais publicados pelo STE revela a delicada transição dos organismos eleitorais previstos nos dispositivos do Código de 1932 para a prática em termos de hierarquia, infraestrutura e quadro de pessoal. Duas ordens principais de problemas se impõem ao projeto original: a interferência política nas decisões da Justiça Eleitoral e a precariedade de funcionamento dos tribunais eleitorais.

A interferência da política no processo eleitoral estava tão arraigada no comportamento político da época que o noticiário esperava pelos primeiros decretos do Governo Provisório nomeando os membros do STE.³⁷ O Código Eleitoral determinava, na verdade, que a constituição do STE dependia do STF. Isto porque o STE tinha que ser constituído do vice-presidente do STF (no caso, o ministro Hermenegildo de Barros); de mais dois membros e três substitutos, indicados pelo STF; de dois desembargadores e de dois substitutos, indicados pela Corte de Apelação; e de três membros de escolha do chefe do Governo Provisório, entre uma lista de quinze cidadão de notório saber jurídico e reconhecida idoneidade, também organizada pelo STF.³⁸ Determinações seguidas na organização do órgão máximo da Justiça Eleitoral, ocorrida a 1º de abril de 1932.³⁹

Quadro n. 2 – Membros efetivos do STE

Membros do STE	Origem
Hermenegildo Rodrigues de Barros	Presidente do STF
José Soriano de Souza Filho	Ministro do STF
Francisco Cardoso Ribeiro	Ministro do STF
José Linhares	Desembargador da Corte de Apelação
Renato de Carvalho Tavares	Desembargador da Corte de Apelação
Affonso Penna Júnior	1º indicado pelo Governo Provisório
Prudente de Moraes Filho	2º indicado pelo Governo Provisório
Affonso Celso	3º indicado pelo Governo Provisório

³⁷ O *Correio* chama a atenção para este engano cometido (*Correio da Manhã*, Edição n. 11439, “O que houve ontem em novidades políticas”, 29/03/1932, p. 5).

³⁸ CE 1932, art. 9º e parágrafos.

³⁹ *Correio da Manhã*, Edição n. 11443, “A política e as suas novidades de ontem”, 02/04/1932, p. 1. É importante não confundir, porém, a organização do STE com a sua instalação, que acontece a 20 de maio (*Correio da Manhã*, Edição n. 11485, “Foi, ontem, instalado o Superior Tribunal Eleitoral”, 21/05/1932, p. 1).

Do ponto de vista formal, o primeiro episódio de ingerência do Governo Provisório sobre o STE ocorre na definição da data de início e conclusão do alistamento eleitoral com vistas às eleições para a Assembleia Constituinte. O Código era omissivo nesta questão elementar e os ministros do STE concluíram que não tinham, portanto, competência para fixar o respectivo prazo. Preferiram então, encaminhar as seguintes recomendações para Getúlio Vargas: 1) fixar uma data única para a abertura do alistamento em todo o país e 2) encerrá-lo a 3 de abril de 1933, um mês antes das eleições constituintes, marcadas para 3 de maio de 1933.⁴⁰ Para frustração dos ministros do STE, o Governo Provisório descartou a primeira sugestão e liberou o início do alistamento, em cada estado, conforme o respectivo TRE se instalasse.⁴¹ A repercussão desta decisão se mostrou penosa para o STE, teoricamente intérprete supremo do Código Eleitoral. O ministro Prudente de Moraes não se conteve: “O Tribunal não pôde se conformar com semelhante lição que, além de não estar certa, vem ferir a sua autoridade. O governo devia ser o primeiro a prestigiar a Justiça Eleitoral, que ele criou.”⁴² Na visão do *Correio da Manhã*, “E não era para menos. Superpondo-se ao órgão que deve dar a última palavra em matéria eleitoral, o governo discricionário retirou-lhe a autoridade que, em proveito da regeneração do sufrágio popular, lhe devia ser integralmente mantida.”⁴³

Tratava-se da primeira de muitas decisões do Governo Provisório que passaram por cima do prestígio legal dado ao STE pelo CE 1932. Uma série de decretos posteriores revogaram medidas que deveriam ser definidas pelo órgão supremo da Justiça Eleitoral. O primeiro decreto importante neste sentido derogou dos tribunais as atribuições de natureza administrativa associadas à nomeação dos serventuários para as secretarias e repartições eleitorais. Ficou decidido que a Justiça Eleitoral teria de aproveitar os funcionários públicos civis em disponibilidade, adidos

⁴⁰ *Correio da Manhã*, Edição n. 11498, “A reunião de ontem, no Superior Tribunal Eleitoral”, 05/06/1932, p. 3. O *Correio da Manhã* discordava do primeiro ponto sobretudo por causa do ritmo lento das instalações dos TREs pelo país: “Aguardar que todos se completem, para que se inicie o alistamento geral, é correr o risco de perder mais dois ou três meses, se levarmos em conta o tempo que já se evaporou” (*Correio da Manhã*, Edição n. 11501, “Tópicos & Notícias”, 09/06/1932, p. 4).

⁴¹ Cf. n. Decreto 21.669 de 25 de julho de 1932.

⁴² *Correio da Manhã*, Edição n. 11504, “A reunião de ontem, no Superior Tribunal Eleitoral”, 12/06/1932, p. 2.

⁴³ *Correio da Manhã*, Edição n. 11504, “O Superior Tribunal Eleitoral”, 12/06/1932, p. 4.

ou extintos.⁴⁴ Ainda se resguardava aos tribunais eleitorais o recebimento da lista dos funcionários em disponibilidade e, a partir do seu estudo, a proposição de quais dos serventuários desejavam nomear para o Governo Provisório analisar e deferir. Considerando a demora envolvida em tais circunstâncias, decreto posterior guilhotinou também a possibilidade dos tribunais eleitorais conhecerem a lista de funcionários em disponibilidade, passando o chefe do Governo Provisório a designar os serventuários das secretarias independentemente de proposta.⁴⁵ Outro decreto que passa por cima das prerrogativas privativas da Justiça Eleitoral refere-se ao que estabeleceu providências de emergência para facilitar o alistamento dos eleitores com vistas à Assembleia Constituinte.⁴⁶ Por definição, instruções que deveriam partir do STE. Dentre as medidas aditadas pelo Governo Provisório, aparecia uma ampliação do dispositivo do alistamento *ex-officio*, expressão que se referia ao alistamento automático de algumas categorias profissionais como servidores públicos, magistrados, militares, professores, comerciantes e reservistas. Mais precisamente, permitiu-se que os membros dos sindicatos reconhecidos pelo Governo Provisório também entrassem na categoria de alistandos *ex-officio*. O ministro da Justiça, agora Francisco Antunes Maciel, tentou justificar o decreto:

Devo manifestar [...] a convicção em que estou de ser materialmente impossível realizarmos a 3 de maio vindouro a eleição para a Assembleia Nacional Constituinte, se, por uma providencia immediata, o governo não facillitar o alistamento eleitoral. [...] O projecto visa [...] apressar o allistamento, ampliando de alguma fôrma, a qualificação ex-officio supprimindo certas formalidades á qualificação requerida e, de um modo geral, promovendo rápida expedição de títulos eleitoraes. (*Correio da Manhã*, Edição n. 11658, “A caminho da Constituinte”, 07/12/1932, p. 5).

Em dezembro de 1932, o Governo Provisório assinou um decreto que suspendeu os direitos políticos dos governistas depostos em 1930.⁴⁷ Concebido por fora o STE, o texto também pode ser compreendido como nova ingerência do Governo Provisório no terreno da Justiça Eleitoral, haja vista ter relação direta com a questão das inelegibilidades – em tese, outra regulação de prerrogativa da

⁴⁴ Cf. Decreto n. 21.282, de 13/04/1932. A medida atualizava para o CE 1932 o que já valia para a burocracia federal desde a promulgação do decreto n. 20.486, de 6/10/1931, pelo qual se mandava aproveitar os funcionários civis em disponibilidade nas vagas que se verificassem nas diversas repartições, de preferência nos postos iniciais.

⁴⁵ Cf. Decreto n. 21.371, de 06/05/1932.

⁴⁶ Cf. Decreto n. 22.168, de 05/12/1932.

⁴⁷ Cf. Decreto n. 22.194, de 9/12/1932.

magistratura eleitoral. No ano seguinte, aliás, há recidivas deste comportamento, a exemplo dos decretos expedidos pelo Governo Provisório editando medidas que facilitam o alistamento eleitoral sem recomendações explícitas do STE neste sentido.⁴⁸

A precariedade do funcionamento dos tribunais aparecia como um obstáculo extra à afirmação da Justiça Eleitoral no Brasil. Aliás, tanto em termos de instalações físicas quanto de quadro de pessoal. O próprio presidente do STE visitou alguns prédios públicos para combinar onde se daria a sua instalação. Originalmente cogitando uma dependência da Biblioteca Nacional, acabou ficando com duas salas do Palácio da Câmara dos Deputados onde funcionavam as comissões de justiça e de finanças.⁴⁹ A leitura do noticiário político mostra que o STE encontrava-se, porém, em condição privilegiada. Em agosto, o TRE do território do Acre estava funcionando em casa de particular porque o interventor não cedeu um prédio público.⁵⁰ Pouco tempo antes, o próprio TSE tinha divulgado um balanço da situação dos demais TREs informadas por telegramas oficiais (Quadro n. 3).

⁴⁸ É o caso dos decretos ns. 22.532, de 10/03/1933; 22.573, de 24/03/1933; 22.592, de 29/03/1933 e 22.631, de 7/04/1933. O problema de reconhecimento da autonomia política do STE partiu inclusive de alguns tribunais regionais que se dirigiam diretamente ao governo para o esclarecimento de questões eleitorais. A exemplo do presidente do TRE do Distrito Federal, que desrespeitava a hierarquia da Justiça Eleitoral e consultava costumeiramente o ministro da Justiça (*Correio da Manhã*, Edição n. 11506, “A justiça eleitoral”, 14/06/1932, p. 4).

⁴⁹ *Correio da Manhã*, Edições n. 11441, “Nas esferas officiaes”, 31/03/1932, p. 4 e n. *Correio da Manhã*, Edição n. 11442, “Um dia de descanso na politica nacional”, 01/04/1932, p. 1.

⁵⁰ *Correio da Manhã*, Edição n. 11553, “Os trabalhos de hontem no Superior Tribunal Eleitoral”, 07/08/1932, p. 4.

Quadro n. 3 – Situação burocrática dos TREs (junho/1932)

UF	Situação
Distrito Federal	Único TRE cujos funcionários já tomaram posse e entraram em exercício
Paraná e Espírito Santo	TREs já instalados e que tiveram de recorrer a funcionários estranhos para realizar a primeira sessão
Santa Catarina, Rio de Janeiro e São Paulo	TREs já instalados e cujas secretarias ainda não estavam organizadas por falta de funcionários, visto como nenhum se apresentou
Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Alagoas e Rio Grande do Sul	TREs cujos juízes já foram escolhidos pelo governo e nomeados os funcionários, mas que ainda não puderam instalar por falta de apresentação de pessoal
Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará	TREs cujos juízes já foram escolhidos pelo governo e nomeados os funcionários, mas que ainda não se instalaram porque os decretos foram recém-publicados
Maranhão, Piauí, Pará, Amazonas, Mato Grosso e Goiás	TREs que ainda não tiveram seus funcionários nomeados nem os juízes escolhidos pelo governo

Fonte: Elaboração própria a partir do *Correio da Manhã*, Edição n. 11515, Nota "Os tribunaes que ainda não foram installados" na coluna "A sessão de hontem do Superior Tribunal Eleitoral", 25/06/1932, p. 2.

Como antecipado, o Governo Provisório decidiu destacar para os tribunais eleitorais serventuários públicos em disponibilidade. Em teoria, uma medida “justa e vantajosa para o Thesouro”.⁵¹ Todavia, a prática se mostrou polêmica. Os critérios de fixação das remunerações dos funcionários aproveitados veio logo à pauta. De início, porque se definiu que este aproveitamento obedeceria “tanto quanto possível” à categoria do cargo no qual o servidor público foi posto em disponibilidade ou considerado adido ou extinto e, bem assim, “às condições de idoneidade” para o exercício das novas funções. Parâmetros, portanto, afeitos à discricionariedade como apontou um funcionário público em carta aberta enviada ao *Correio da Manhã*:

A attribuição que, nestas condições, o governo se reservou é inteiramente arbitraria, depende de sua boa ou má vontade e, assim, a situação de direito que parecia ter sido reconhecida aos funcionarios de mais de dez anos desapareceu completamente para dar logar ao criterio pessoal, tal qual succedia com as nomeações que se obtinham na Republica velha, á custa de pistolões.

[...]

Nas novas nomeações para os Tribunaes Eleitoraes ha toda uma variada colleção de melhorias de vencimentos, como tambem o de melhoria nenhuma para os que não têm padrinhos. Funcionarios ha, raríssimos aliás, que, recebendo na disponibillidade apenas um terço dos vencimentos

⁵¹ *Correio da Manhã*, Edição n. 11456, “Topicos & Noticias”, 17/04/1932, p. 4.

effectivos, foram nomeados para cargos em que passarão a receber os 2/3 que faltavam.

Outros ha que tiveram um pequeno aumento de dez, vinte, cincoenta mil réis mensaes... E, finalmente, uma terceira classe, os mais infelizes, contando muitos mais de 20 annos de serviço publico, foram aproveitados com os mesmos vencimentos da inactividade [...] e que por cima ainda são mandados para Estados longiquos, com família, para recomeçar a vida em meio extranho, sob pena de demissão.”

(*Correio da Manhã*, Edição n. 11524, “A disponibilidade aproveitada”, 06/07/1932, p. 2).

A falta de transparência na escolha dos serventuários em disponibilidade chamados de volta para serem integrados nas repartições eleitorais abre questionamento, inclusive, sobre a competência dos designados. Relatam-se extravagâncias que denunciam proteção demasiada ou perseguição condenável, como as nomeações de comandantes de navios e encadernadores enquanto existiam centenas de funcionários com maior *expertise* aguardando aproveitamento.⁵²

Outra razão para polêmica decorreu do fato de não se ter previsto ajuda de custo aos servidores públicos inativos designados para trabalhar em estados diferentes do de origem, precisando, assim, transferirem o domicilio. Àquele momento, a praxe era conceder ajuda de custo na proporção de três meses dos vencimentos percebidos pelo funcionário. Daí a necessidade de fixa-la também neste caso para “não haver disparidade de tratamento, obtendo uns mais do que outros [...] pois não é razoavel que ao funcionario mandado para o Acre se dê a mesma ajuda de custo do que foi designado para Bello Horizonte”.⁵³

Concomitante às controvérsias do aproveitamento dos serventuários em disponibilidade seguiam-se as queixas dos tribunais eleitorais em termos de infraestrutura. Em novembro de 1932 os TREs ainda não tinham recebido a verba correspondente à aquisição de mobiliário. Também se verificavam reclamações contra a falta de pagamento do pessoal e das gratificações devidas a juizes e escrivães. Segundo o *Correio*, nem mesmo o recrutamento dos funcionários públicos em disponibilidade e consequente envio de muitos deles para locais distantes valeu para apressar as distribuições de crédito.⁵⁴

⁵² *Correio da Manhã*, Edição n. 11593, “O aproveitamento dos inactivos”, 23/09/1932, p. 4.

⁵³ *Correio da Manhã*, Edição n. 11479, “Os tribunaes eleitoraes e os inactivos”, 14/05/1932, p. 4. O Governo Provisório responde à demanda com a publicação do Decreto n. 21.568, de 23/06/1932, que fixou a ajuda de custo na importância equivalente a um mês de vencimentos dos respectivos cargos eleitorais.

⁵⁴ *Correio da Manhã*, Edição n. 11646, “As verbas dos tribunaes eleitoraes dos Estados”, 23/11/1932, p. 4.

Reflexões finais

Idealmente, a criação de uma jurisdição especial para cuidar do processo eleitoral em geral e do contencioso, em particular, visa suplantar os interesses de facção. Espera-se que um órgão do gênero encare uma eleição disputada *como um problema jurídico, e não uma recompensa partidária* (NUNES, 1924:140). A análise da introdução da Justiça Eleitoral no Brasil, em 1932, parece compartilhar destes preceitos tão republicanos apenas no nível do discurso moralizador da época. Na prática, os indícios provenientes tanto do ideário de reformas eleitorais pré-1930 quanto das decisões tomadas depois, pelo Governo Provisório, sinalizam que a adoção dos tribunais eleitorais não teve nada de imparcial. Muito pelo contrário: estava em questão alterar as regras eleitorais para dificultar a vida dos políticos que se mantiveram encastelados no poder durante a Primeira República. Como os tribunais eleitorais passam a monopolizar todo o processo eleitoral (do alistamento ao reconhecimento dos poderes dos eleitos), a disputa entre governo e oposição transfere-se automaticamente para o alistamento. Esta será a diferença entre as eleições regidas pelo Código Eleitoral de 1932 em relação aos pleitos republicanos. Partidos alistam eleitores. Pelo histórico da época, sabe-se que o governo provisório teve mais facilidade em organizar os partidos nos estados (GOMES *et. al.*, 1980). A conjuntura dá um sentido muito mais estratégico e instrumental às reformas que o pesquisador perde de vista quando compra o argumento da mera necessidade de moralizar das eleições.

Futuras pesquisas devem pensar não somente a adoção da Justiça Eleitoral como as demais inovações instituições do Código de 1932 pelo filtro dos interesses políticos dos reformadores. Políticos sempre visam as vitórias nas urnas. Independente do discurso, a eleição é o objetivo primário.

Referências

- ASSIS BRASIL, J.F. **Democracia Representativa: Do voto e do modo de votar**. 4a ed. Rio de Janeiro: 1931.
- BETHELL, Leslie. Politics in Brazil under Vargas, 1930-1945. In: BETHELL, Leslie (Ed.), **The Cambridge History of Latin America**. Vol. IX – Brazil since 1930. Cambridge University Press, 2008.
- CABRAL, João C. Rocha. **Systemas eleitoraes: do ponto de vista da representação proporcional das minorias**. Imprensa: Rio de Janeiro, F. Alves, 1929.
- _____. **Código eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro, Livraria Editora Freitas Bastos, 1934.
- CARVALHO, José Murilo de. Os Três Povos da República. *Revista USP*, vol. 59, pp. 96-115, 2003.
- CONNIFF, Michael L. The National Elite. In: CONNIFF, Michael L. MCCANN, Frank D. (Eds.). **Modern Brazil: elites and masses in historical perspective**. University of Nebraska Press, 1991, p. 23-46.
- DAHL, Robert A. **Polyarchy: participation and opposition**. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DINIZ, Eli. Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais. In: PANDOLFI, Dulce (Org). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. Cap. 2, p. 21-38.
- FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. Formação do Patronato Político Brasileiro. 3a ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.
- GOMES, Ângela de Castro. ET. AL., O Brasil republicano, V. 10: sociedade e política (1930-1964). 9ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. In: **História geral da civilização brasileira**, t. 3, v. 10.
- HOLLANDA, Cristina Buarque de. A questão da representação política na Primeira República. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 25-35, Jan./Abr. 2008.
- LAMOUNIER, Bolivar. STEINBACH, Getulio E. El modelo institucional de los años treinta y la presente crisis brasileña. *Desarrollo económico*, v. 32, n. 126, p. 185-198, 1992.
- LEAL, Victor Nunes, **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- MOZAFFAR, S. & SCHEDLER, A. 2002. The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction. *International Political Science Review*, Thousand Oaks, v. 23, n. 1, p. 5-27.
- NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil**. Do Império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- NUNES, J. C. **Jornada revisionista: os rumos, as idéias, o ambiente**. Rio de Janeiro: Almeida Marques, 1924.
- PASTOR, R. A. 1999. The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for policy and research. *Democratization*, London, v. 6, n. 4, p. 1-27, Winter.
- PORTO, Walter Costa. **A Mentirosa Urna**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- _____. PORTO, W. C. 2000. **Dicionário do voto**. São Paulo: Imprensa Oficial.
- RICCI, Paolo. ZULINI, Jaqueline Porto. The Meaning of Electoral Fraud in Oligarchic Regimes: Lessons from the Brazilian Case (1899–1930). *J. Lat. Amer. Stud.*, 49, 243-268.
- _____. Quem Ganhou as Eleições? A Validação dos Resultados antes da Criação da Justiça Eleitoral. *Revista de Sociologia Política*, vol. 21, no 45, pp. 91-105, 2013.
- ROSA, Othelo. **A reforma eleitoral**. Porto Alegre: Oficinas do Globo, 1931.

SADEK, Maria Tereza. Justiça Eleitoral e a legitimidade do processo eleitoral [Apresentação]. *Cadernos Adenauer*, v. 15, n. 1, p. 7-9, set. 2014.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, socialism, and democracy**. New York: Harper, 1950.

SERVA, Mario Pinto. **O voto secreto ou a organização de Partidos Nacionaes**. Liga Nacionalista. São Paulo: Imprensa Methodista, 1923.

TELAROLLI, Rodolpho. **Eleições e Fraudes Eleitorais na República Velha**. São Paulo, Brasiliense, 1982.

VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Aspectos históricos da Justiça Eleitoral Brasileira. *Cadernos Adenauer*, v. 15, n. 1, p. 11-25, set. 2014.

VARGAS, Getúlio. **A Nova Política do Brasil**. Vol. II. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1938.

ZULINI, Jaqueline Porto. **Modos do bom governo na Primeira República brasileira**: o papel do parlamento no regime de 1889-1930. Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciência Política. 2016. 323 f.