

CORTE ELECTORAL



LEY
DE
ELECCIONES



MONTEVIDEO
IMPRESA NACIONAL
1925

**Justiça Eleitoral na
América Latina**

Gabriela Tarouco
Paolo Ricci



A importância da Justiça Eleitoral de 1932 para a democracia

Comemorar e lembrar a criação da Justiça Eleitoral é reconhecer seu papel como instituição central para a democracia eleitoral. Pode-se afirmar que a criação dela, em 1932, coincidiu com o início de uma fase em que as forças políticas e partidárias reconheceram a importância da existência de um juiz que controlaria e administraria as eleições, contrastando com um modelo clássico em que os próprios políticos eram responsáveis pelo processo eleitoral.

A Justiça Eleitoral compõe o que se chama de instituições de governança eleitoral. Essas instituições incluem: a) os órgãos que definem as regras da competição eleitoral (geralmente o Poder Legislativo); b) os órgãos que aplicam essas regras, organizam e realizam todo o processo eleitoral (os órgãos de administração das eleições); e c) os órgãos que julgam os conflitos que emergem no processo eleitoral (os órgãos da Justiça Eleitoral). No Brasil, desde 1932, a Justiça Eleitoral acumula atribuições administrativas e judiciais (além de também participar da elaboração de regras por meio de resoluções). É uma mudança radical, tomando-se como perspectiva a experiência da Primeira República (1889-1930), quando qualquer assunto em matéria eleitoral era decidido por instâncias político-partidárias.

A importância da inovação de 1932 é visível quando pensamos comparativamente. Hoje em dia, em todos os países, registra-se a existência de órgãos que julgam os conflitos e administram o processo eleitoral. Se olharmos para os países da América Latina, notaremos que esse desenho institucional varia bastante. Frequentemente, encontramos uma instituição encarregada da função administrativa e outra, da função judicial. O Quadro 1 mostra que atualmente esse é o caso em metade dos países da região. Além disso, a Justiça Eleitoral pode fazer

parte do Poder Judiciário do país, como no Brasil, ou pode ser independente dele, como na maior parte dos casos da América Latina.

Quadro 1 – Configurações da Justiça Eleitoral na América Latina

	Justiça Eleitoral separada da administração eleitoral	Justiça Eleitoral encarregada da administração eleitoral
Justiça Eleitoral externa ao Poder Judiciário	-	Bolívia (Tribunal Supremo Electoral)
	Colômbia (Consejo de Estado)	Costa Rica (Tribunal Supremo de Elecciones)
	Equador (Tribunal Contencioso Electoral)	El Salvador (Tribunal Supremo Electoral)
	Honduras (Tribunal de Justicia Electoral)	Guatemala (Tribunal Supremo Electoral)
	Peru (Jurado Nacional de Elecciones)	Nicarágua (Consejo Supremo Electoral)
	República Dominicana (Tribunal Superior Electoral)	Panamá (Tribunal Electoral)
	-	Uruguai (Corte Electoral)
Justiça Eleitoral integrante do Poder Judiciário	Argentina (Cámara Nacional Electoral)	-
	Chile (Tribunal Calificador de Elecciones)	Brasil (Tribunal Superior Eleitoral)
	México (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación)	Paraguai (Tribunal Superior de Justicia Electoral)
	Venezuela (Tribunal Supremo de Justicia)	-

Fonte: elaboração própria.

A função judicial, exercida dentro do órgão de administração eleitoral ou fora dele, integrada ou não ao Poder Judiciário, envolve a tomada de decisões em demandas apresentadas por atores envolvidos no processo de competição. Essas decisões devem proteger direitos políticos e garantir que os procedimentos eleitorais não violem a legislação. As diferenças entre os países podem ser explicadas pelo processo histórico de contínua adaptação ao longo do tempo.





A governança eleitoral na América Latina

O principal resultado da atuação da Justiça Eleitoral é a legitimação das eleições e a ratificação dos seus resultados. No século XIX, tanto na América Latina como nos países europeus, essa responsabilidade já foi do Poder Legislativo, que atuou historicamente como órgão qualificador de eleições conduzidas pelo Poder Executivo.

Esse modelo foi sendo abandonado na América Latina no ciclo de transições de regime desde pelo menos os anos 1920. Antes do Brasil, ainda em 1924, o Uruguai havia criado a *Corte Electoral*, órgão autônomo com competências para gerenciar as atividades relacionadas com a organização e o desenvolvimento do ato eleitoral. O Chile fez o mesmo em 1925, criando o *Tribunal Calificador de Elecciones*, e o Peru, em 1931, organizou o *Jurado Nacional de Elecciones*. A esse respeito, deve-se ponderar que a criação da Justiça Eleitoral no Brasil está estritamente vinculada a um fenômeno mais amplo, vivenciado em países vizinhos, onde a circulação de ideias sobre como administrar as eleições pode ter influenciado o desenho institucional da própria Justiça Eleitoral. Nos anos 1940, vários países adotaram o mesmo modelo, como Equador (1945), Colômbia (1949) e Costa Rica (1945). Nesse processo, a preocupação com a autonomia das instituições de governança eleitoral levou a maioria dos países da região a atribuírem a administração das eleições a órgãos fora da influência do Poder Executivo. A intenção de isolar a competição também em relação aos interesses eleitorais dos legisladores, por sua vez, fez os países da região delegarem a função de julgar os conflitos e de qualificar as eleições a instituições externas ao Poder Legislativo.

Assim, a Justiça Eleitoral na América Latina é exercida por variados tipos de instituições nos diferentes países, como órgãos do Poder Judiciário (tribunais ordinários, especializados ou constitucionais) ou o próprio órgão de administração eleitoral. Quando foi criada, em 1932, a Justiça Eleitoral brasileira era exercida pelo Tribunal Superior de Justiça Eleitoral no âmbito federal e, nos estados, pelos Tribunais Eleitorais. A única exceção em que o Poder Legislativo conservou atribuições de órgão qualificador de eleições é a Argentina, mas apenas quanto à decisão final sobre impugnação de eleições.

A administração das eleições, por sua vez, também pode ser exercida por diversos tipos de instituições. Nos países da América Latina, o órgão administrativo geralmente é independente em relação ao Poder Executivo, exceto na Argentina, onde a *Dirección Nacional Electoral* funciona dentro da estrutura do Ministério do Interior. A independência em relação aos governos faz parte do mesmo esforço de desenho institucional da transição democrática que, em toda a região, procurou proteger a gestão da competição eleitoral contra interferências de interessados nos seus resultados. Nesse ponto, é importante lembrar que, em 1932, o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral era composto por 8 membros, sendo que 3 efetivos e 4 substitutos eram escolhidos pelo chefe do Governo Provisório (na época Getúlio Vargas) dentre 15 cidadãos, propostos pelo STF. Portanto, pelo menos em sua fase inicial, a Justiça Eleitoral brasileira nasce condicionada.

Outro aspecto da autonomia institucional diz respeito ao papel que os partidos políticos cumprem na governança eleitoral. Os órgãos de administração das eleições podem ser divididos em dois grupos: aqueles compostos, total ou parcialmente, por representantes dos partidos políticos e aqueles em que os membros não são indicações partidárias. Essas duas formas de composição refletem dois modelos de governança eleitoral: o modelo partidário e o modelo delegado, respectivamente. Cada modelo lida de forma diferente com os potenciais conflitos de interesses relacionados à gestão da competição eleitoral e baseia a legitimidade dos seus resultados em mecanismos institucionais diferentes.

No modelo partidário de governança eleitoral (também chamado de modelo de partilha, porque os partidos compartilham entre si os poderes e as responsabilidades da administração da competição), cada partido, por meio dos seus nomeados para o órgão, fiscaliza a participação de todos os outros. Esse caráter partidário pode ser indireto, como nos casos em que membros, todos ou em parte, são escolhidos pelo Poder Legislativo, em vez de diretamente apontados pelos partidos. Essa supervisão mútua, além do acesso de todos os competidores a todos os processos e informações, garantiria a equidade da competição e, assim, a legitimidade dos seus resultados.



No modelo delegado, por outro lado, as regras de nomeação de membros excluem representantes de partidos políticos. Como as regras são elaboradas pelos legisladores, que são eleitos pelos partidos, nesse modelo são os próprios partidos políticos que, na sua atividade legislativa, delegam a gestão da competição a atores não partidários. A delegação implica que atores com interesse no resultado

das eleições sejam impedidos de interferir na sua administração. A autonomia em relação aos competidores garantiria a imparcialidade da gestão e, assim, a legitimidade dos seus resultados. Esse é o modelo adotado no Brasil desde 1932.

Na América Latina, a composição dos órgãos de administração eleitoral varia bastante, como mostra o Quadro 2.

Quadro 2 – Formas de composição dos órgãos de administração eleitoral

		Delegação a atores não partidários	
		Partidos políticos não participam da indicação dos membros	Partidos políticos participam da indicação de, pelo menos, parte dos membros (diretamente ou por meio do Legislativo)
Independência em relação ao Executivo	Executivo não participa da indicação dos membros	Brasil (Tribunal Superior Eleitoral)* Costa Rica (Tribunal Supremo de Elecciones)* Paraguai (Tribunal Superior de Justicia Electoral)* Peru (Oficina Nacional de Procesos Electorales)	Colômbia (Consejo Nacional Electoral) El Salvador (Tribunal Supremo Electoral)* Guatemala (Tribunal Supremo Electoral)* Honduras (Consejo Nacional Electoral) México (Instituto Nacional Electoral) Nicarágua (Consejo Supremo Electoral)* Rep. Dominicana (Junta Central Electoral) Uruguai (Corte Electoral)* Venezuela (Consejo Nacional Electoral)
	Executivo participa da indicação de, pelo menos, parte dos membros	-	Bolívia (Tribunal Supremo Electoral)* Chile (Servicio Electoral de Chile) Equador (Consejo Nacional Electoral) Panamá (Tribunal Electoral)*
	Executivo indica os membros	Argentina (Dirección Nacional Electoral)	-

*Instituições que acumulam a função de Justiça Eleitoral.

Fonte: elaboração própria.



O formato das instituições é produto de uma decisão política tomada nas democracias por representantes eleitos. No processo decisório, os legisladores fazem escolhas entre alternativas cujas consequências eles podem apenas projetar, mas não controlar. Assim, cada desenho institucional é criado (e mantido ou alterado) de acordo com as regras legislativas, o contexto histórico e as disputas políticas. Cada configuração pode tanto produzir os resultados esperados como, ao mesmo tempo, incentivar comportamentos indesejados. No caso do Brasil, deve-se ponderar que a Justiça Eleitoral nasce em contexto pós-revolucionário, sem a participação do Congresso Nacional, e como parte de um projeto que busca renovar as instituições eleitorais. Daí a pressão por criar um órgão autônomo capaz de resistir às pressões dos partidos e da política.

Quando a Justiça Eleitoral não está inserida no Poder Judiciário do país, suas decisões geralmente são definitivas, não havendo outra instância de apelação. Em alguns desses casos, sua autonomia equivale à de um quarto poder, chamado de *Poder Electoral* na Nicarágua e na Venezuela; de *Órgano Electoral* na Bolívia; e de *Función Electoral* no Equador, por exemplo. Essa configuração, ao mesmo tempo que resguarda o processo eleitoral contra interferências dos demais poderes, também exclui a possibilidade de revisão de decisões eventualmente questionáveis (exceto em alguns casos, por inconstitucionalidade).

Da mesma forma, quando a organização das eleições e a Justiça Eleitoral estão a cargo da mesma instituição, há ganhos em termos de eficiência do processo, que é conduzido integralmente e tem suas eventuais contendas resolvidas pela mesma burocracia, mas também implica que eventuais recursos contra atos da administração eleitoral acabem sendo julgados por ela mesma.

Quando a administração das eleições é delegada a atores não partidários, o resultado da competição está protegido contra interferências daqueles que têm interesse no seu resultado. Por outro lado, esse insulamento reduz a capacidade de fiscalização dos partidos.

Quando a competição eleitoral é gerida pelos próprios partidos, por meio dos seus representantes indicados, as decisões são conjuntas e os controles são recíprocos. Por outro lado, essa partilha não protege contra eventuais conluios dos partidos maiores contra os menores.

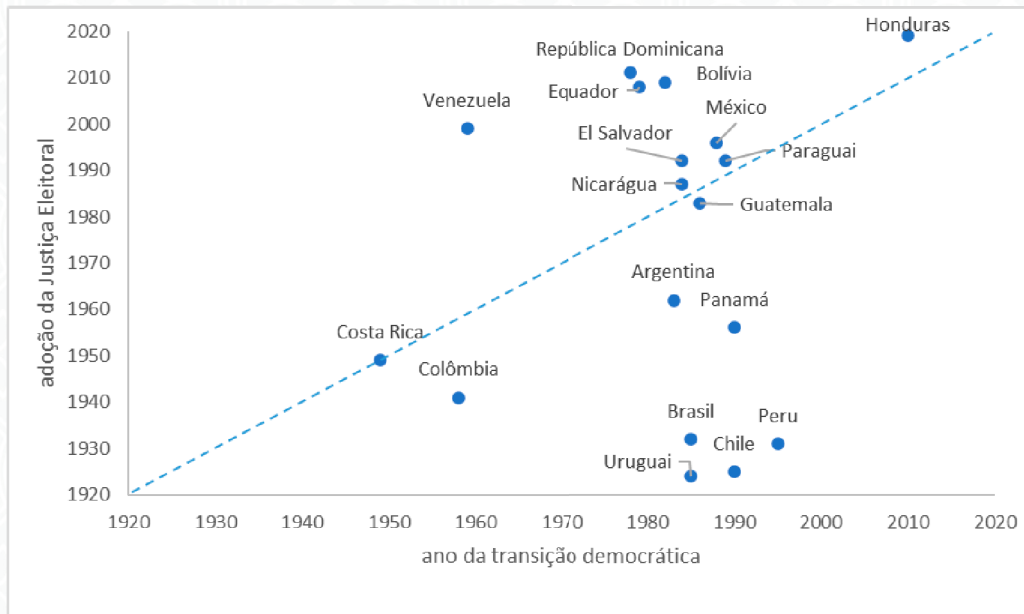
Essas limitações não podem ser todas evitadas ao mesmo tempo. Qualquer que seja a escolha dos legisladores, o funcionamento das instituições nunca é livre de desafios. Autonomias formal e real nem sempre coincidem, como bem demonstram os países que, depois da transição, voltaram a ter regimes autoritários (Venezuela e Nicarágua) e híbridos (Guatemala e El Salvador) e os casos em que a atual Justiça Eleitoral já existia antes da democratização. É importante lembrar que, desde 1932, a Justiça Eleitoral brasileira demonstrou-se à altura do desafio, exaltando um modelo de governança que privilegia a autonomia perante a política, diferentemente de outros países latino-americanos. Isso ficou patente no pleito de 1933. A Justiça Eleitoral atuou pela primeira vez de forma exemplar. O Tribunal Superior de Justiça Eleitoral anulou o pleito em três estados (Espírito Santo, Mato Grosso e Santa Catarina), por além da votação nas seções eleitorais de outros estados, mandando renovar eleições em vários municípios. Historicamente, portanto, o Brasil apresenta-se como caso bem-sucedido de atuação da Justiça Eleitoral desde o começo, demonstrando autonomia da política.

Justiça Eleitoral e democracia na América Latina

As relações da Justiça Eleitoral com a democracia dependem de vários fatores que podem afetar seu desempenho. Em contextos não democráticos, a adjudicação de litígios eleitorais pode ter sua imparcialidade comprometida, mas, ao mesmo tempo, pode assumir papel importante na manutenção de práticas cuja repetição pode contribuir para o processo de democratização. Na América Latina, a criação da Justiça Eleitoral, como está configurada hoje, antecedeu a transição democrática na metade dos países e a sucedeu na outra metade, como mostra a Figura 1.



Figura 1 – Ano de adoção da Justiça Eleitoral, conforme o ano da democratização

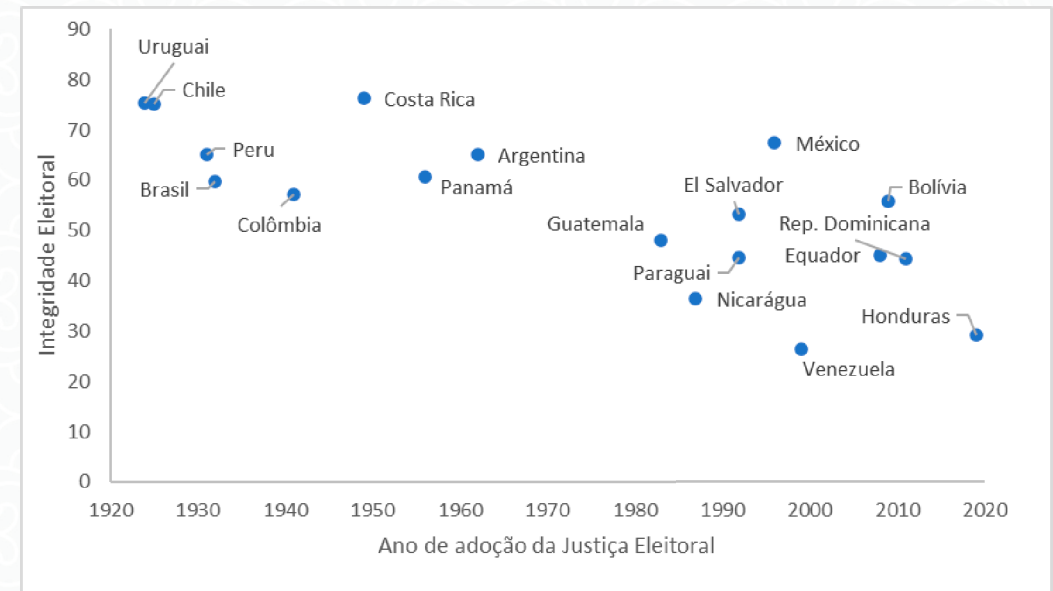


Os pontos abaixo da linha tracejada são aqueles países em que, como no Brasil, a Justiça Eleitoral, como a conhecemos hoje, já estava institucionalizada antes da democratização. Nos casos acima da linha tracejada, a Justiça Eleitoral foi criada depois da transição de regime. Os processos de democratização na América Latina concentraram-se, na maior parte dos países, entre o final dos anos 1970 e a metade dos anos 1990, mas o momento de adoção da Justiça Eleitoral variou bastante ao longo dos quase cem anos que separam a criação da *Corte Electoral* no Uruguai (em 1924) e a do *Tribunal de Justicia Electoral* em Honduras (em 2019). A previsão, no Código Eleitoral de 1932, da Justiça Eleitoral deve, portanto, ser vista como inovação institucional que tem efeitos duradouros e impacta o presente.

De fato, o tempo de existência da Justiça Eleitoral desde sua criação está relacionado ao nível de integridade eleitoral atual, que é a qualidade de um processo eleitoral que segue padrões internacionais de lisura em cada etapa do ciclo eleitoral,

desde a definição das regras da competição até a proclamação dos resultados, passando por registro de eleitores, regulação dos partidos e candidatos, campanhas e processos de votação e apuração. De acordo com as pesquisas do *Electoral Integrity Project*, as eleições mais recentes realizadas nos países da América Latina atingiram níveis muito distintos no índice de integridade eleitoral. Entretanto, é importante ressaltar que os países mais bem posicionados são aqueles em que a Justiça Eleitoral está há mais tempo em funcionamento (Chile, Uruguai, Peru e Brasil) e os menores níveis estão naqueles países que institucionalizaram a Justiça Eleitoral por último (Venezuela e Honduras), como pode ser visto na Figura 2.

Figura 2 – Integridade eleitoral, de acordo com o ano de criação da Justiça Eleitoral



A Justiça Eleitoral na América Latina está inscrita na trajetória de democracias consolidadas (como Chile, Costa Rica e Uruguai) e desfruta de confiança pública como instituição fiadora do processo de transição (como Brasil e México). Em muitos casos, resulta de longas trajetórias e de reformas sucessivas.



A autonomia da governança eleitoral é elemento imprescindível da democracia. Organizar eleições limpas e livres depende da aplicação isenta e transparente das regras eleitorais, e a qualidade dessa aplicação é tão decisiva quanto a própria qualidade das regras. Ratificar eleições íntegras e impugnar eleições fraudadas, por sua vez, é função crucial em qualquer das configurações institucionais observadas na região, sem a qual pouco adiantariam regras formais justas e administração eleitoral imparcial.

Sugestões de leitura

ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. *Constitute: the world's constitutions to read, search, and compare*. Disponível em: constituteproject.org. Acesso em: 12 set. 2021.

LEHOUCQ, Fabrice E. Can parties police themselves? Electoral governance and democratization. *International Political Science Review*, 23, n. 1, p. 29-46, 2002.

MAINWARING, Scott; PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. *Democracies and dictatorships in Latin America: emergence, survival, and fall*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The comparative study of electoral governance: introduction. *International Political Science Review*, 23, n. 1, p. 5-27, 2002.

NORRIS, Pippa; GRÖMPING, Max. *The expert survey of perceptions of electoral integrity*. 2019. v. 7.0. Disponível em: www.electoralintegrityproject.com. Acesso em: 12 set. 2021.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesus. *Justicia electoral comparada de América Latina*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.