

Democracia, representação política e Justiça Eleitoral

FERNANDO ANDRADE DE OLIVEIRA
Ex-Procurador Regional Eleitoral no Paraná

S U M A R I O

I. Aspectos do governo democrático. II. Nascimento e evolução da democracia nas antigas comunidades. III. A Idade Média e os precedentes do constitucionalismo moderno. IV. Breves traços da formação do Governo democrático no Brasil. V. O sistema político-eleitoral da República sob a Constituição de 1891. VI. A criação da Justiça Eleitoral.

I. *Aspectos do Governo democrático*

Democracia e representação política constituem, na verdade, aspectos do mesmo tema — o *governo democrático* — desde que, sendo impraticável a democracia direta, no Estado contemporâneo, governa o povo por intermédio dos seus representantes, eleitos pelos cidadãos. Desde logo merecem exame três questões fundamentais, a saber: *a)* a definição de Povo, como participante necessário no processo político; *b)* a determinação dos órgãos do Governo que devam ser constituídos pela escolha popular; *c)* os sistemas de organização da representação política.

Embora a Democracia seja, por definição, o Governo da maioria do *Povo*, é certo que este termo, para os efeitos aqui considerados, tem um conceito específico. Realmente, *Povo* pode significar a população, como dado meramente *demográfico*, expressão quantitativa dos habitantes de um determinado país, ou *elemento do Estado*, a representar a sociedade humana, política e juridicamente organizada, formada por todos os indivíduos, nacionais e estrangeiros, fixados em um território delimitado e sujeitos ao poder público embora titulares de direitos civis essenciais e que são os concernentes à vida, à liberdade e à propriedade, porque inerentes à personalidade do *Homem*.

Todavia, mesmo quando se trata de *Governo democrático*, o vocábulo *Povo* tem uma acepção bem mais restrita, reservado apenas ao conjunto dos *cidadãos*, isto é, dos nacionais do país que, nos termos do ordenamento jurídico, sejam os portadores dos *direitos políticos* em sentido estrito, ou mais precisamente, dotados da capacidade eleitoral ativa e passiva — o *jus suffragii* e o *jus honorum* — aliás nem sempre coincidentes. A *representação política*, portanto, há de ser organizada com base nas manifestações desse corpo selecionado de indivíduos, mais ou menos amplo, que se supõem aptos para fielmente exprimir a *vontade nacional*, ou seja, a vontade de toda a sociedade política, de toda a *Nação*, na sua variada composição cultural.

A segunda questão consiste em determinar, na Democracia, quais os membros do Governo que devam ser escolhidos pelo sufrágio popular. Admite-se como Governo, o complexo limitado dos órgãos dirigentes do Estado, dotados dos poderes de organizá-lo, pela Constituição, e de estabelecer as normas reguladoras da vida social, assegurando o seu império, identificando as funções *legislativa*, *jurisdicional* e *administrativa*, segundo a clássica teoria da *divisão do poder público*. Em princípio, é suficiente para caracterizar a Democracia a eleição dos legisladores, ou melhor, dos membros do Parlamento e, nos sistemas presidenciais, também dos chefes do chamado Poder Executivo, que muitas vezes acumulam a função superior da chefia ou representação do Estado, inclusive nas suas relações internacionais. Em alguns países, porém, são ainda eletivos cargos de menor categoria da Administração Pública e de magistrados togados, participando imediatamente os cidadãos da função de julgar, como jurados.

A outra questão, igualmente complexa, é a relativa aos processos de constituição da representação política, abrangente dos vários modos de manifestação popular pelo voto — eleição direta ou indireta, pelo princípio majoritário ou da representação proporcional das diversas correntes de opinião, com sufrágio universal ou restrito, voto secreto ou descoberto, simples ou múltiplo etc. — que qualificam os diferentes *sistemas eleitorais*.

Mas a finalidade determinante desses sistemas há de ser, necessariamente, a de assegurar a *autenticidade* da representação política, esta con-

siderada, por sua vez, sob dois aspectos principais: pelo primeiro, é apreciado o aspecto *substancial* da representação, o que faz supor a integração de todos os segmentos da sociedade política e exige uma razoável *identidade entre a cidadania e o Povo*, de modo a que a vontade manifestada realmente traduza a pluralidade de sentimentos, reivindicações e ideais de todos os indivíduos membros da comunidade nacional; o outro aspecto é o referente à autenticidade *formal* da representação política, relacionada com a *organização jurídica do sistema eleitoral* e a execução das suas normas, compreendendo a qualificação dos eleitores, o registro de candidatos e os procedimentos de votação e apuração das eleições. É esse, exatamente, o campo reservado à *Justiça Eleitoral*, que corresponde a um dos sistemas de controle na constituição da representação política e cujo antecedente histórico é o instituído na Inglaterra, por Disraeli, na segunda metade do Século XIX.

II. *Nascimento e evolução da Democracia nas antigas comunidades*

Para que seja possível avaliar a importância de cada uma dessas questões, cumpre oferecer um breve retrospecto da formação da Democracia.

É fácil imaginar que nos mais simples e rudimentares grupos humanos houvesse predominado a vontade dos indivíduos mais vigorosos e mais decididos, imposta aos demais pela superioridade física, pelo poder material. Na verdade, seguindo as informações que nos são transmitidas pelos cientistas sociais, o *governo democrático* é contemporâneo de certos agrupamentos humanos primitivos, pela presença de uma vontade coletiva conscientemente valorada e organizada. Assim é que as comunidades gentílicas da América e da Europa, precedentes do próprio Estado, já praticavam a Democracia na sua forma mais pura, mediante a participação direta e igualitária dos seus membros, quer nas assembleias gerais, quer pela eleição dos titulares dos demais órgãos, que deveriam exprimir a vontade de todos, na paz e na guerra.

Temporariamente substituídos pela *monarquia* ou pela *aristocracia*, em algumas dessas comunidades, reaparecem os governos democráticos nas antigas cidades do mundo helênico, em que Aristóteles já distinguia as três funções básicas do Estado: a *deliberativa*, pelos poderes normativos da elaboração de leis e tratados, da aplicação das sanções penais mais graves e de fiscalização das contas dos agentes públicos; a *administrativa*, a cargo da magistratura, esta formada por várias categorias de funcionários, incumbidos de muitas das atribuições atualmente conferidas ao Poder Executivo; a *judiciária*, desempenhada pelos diversos tribunais destinados ao julgamento das várias espécies de delitos.

Os estudiosos da organização dessas antigas cidades gregas têm acentuado que a democracia foi restaurada, precisamente, como reação às formas

degeneradas da monarquia ou da aristocracia, como sejam a *tiranía* e a *oligarquia*, esta designada como o governo dos ricos, em benefício exclusivo dos seus interesses particulares. Mas *Aristóteles* também advertia contra os malefícios da *demagogia*, assim considerado o governo em que dominavam as multidões dos pobres e mendigos. Por isso admitia uma outra modalidade de sistema político, a *república*, em que eram combinados os elementos da aristocracia e da democracia. Sustentava, então, os dois princípios cardiais, inseparáveis do governo democrático: o da *liberdade*, inerente à Justiça, e o da *igualdade*, corolário do primeiro. De acordo com esses princípios, em síntese, todos os cidadãos, iguais em direitos, mandam e obedecem, são eleitores e elegíveis, escolhendo pelo voto os membros das magistraturas administrativas e judiciárias, sempre temporárias e cujos membros devem responder por seus atos ante as assembléias populares. Já acentuava, porém, a dificuldade para estabelecer ou reconhecer a igualdade entre todos os cidadãos, afirmando que enquanto os partidários da democracia entendem como justa e legítima a decisão da maioria, os favoráveis à oligarquia, ao contrário, pensam que a justiça não dispensa a vontade prevalente dos ricos, em todos os negócios públicos.

Depois de governados pelo sistema monárquico, mesclado com o processo democrático e tendo como autoridade saliente a figura do rei, ou *rex*, predominou entre os *romanos* a constituição militar, marcada pela rígida organização do povo, constituindo as assembléias, os comícios, as cúrias, apenas os jovens guerreiros e que formavam o corpo político — o *populus romanus quiritium* — e que abrangia, exatamente, segundo *Ihering*, a milícia em armas, o exército em assembléia. Com a República, acentuou-se a democratização do governo, participando os magistrados eleitos da *majestade do povo romano*, por tempo determinado. Os poderes da realza foram sendo gradualmente transferidos ao *consulado*, ainda órgão democrático, e somente o *ditador*, extraordinária e temporariamente, assumia o poder equivalente ao do antigo rei. Embora governassem os nobres *patrícios*, fundadores do Estado romano, registrou-se a progressiva ascensão das populações procedentes das cidades vizinhas e submetidas a Roma, formando a *plebe*, cujos magistrados passaram a constituir o *tribunato*, irresponsável e inviolável, protetor dessa classe social.

Os romanos limitavam à cidadania a capacidade de exteriorização da vontade, própria da pessoa natural e essa *vontade comum* subordinava a vontade individual, dando origem ao conceito de Estado — comunidade política, superior e inconfundível com os seus órgãos colegiados, como o Senado e a Cúria. Aquela vontade coletiva é manifestada pelo instituto da representação, sendo esta conferida ao cidadão investido nos referidos órgãos.

Com *Otávio* começou o *Império*, a quem o Senado conferiu os títulos de Augusto, Cesar e Pai da Pátria. Acumulou em sua pessoa os poderes dos magistrados, inclusive o tribunicio, sem que fosse plebeu. Toda essa força política e mais o título de *imperator*, de origem militar e concedido

aos generais vitoriosos, foram transferidos aos seus sucessores. Gradativamente foram sendo suprimidos os poderes pertencentes aos órgãos republicanos e eliminada a intervenção dos cidadãos na elaboração legislativa, reduzindo-se a atuação eleitoral, nos comícios, à aclamação dos magistrados apresentados pelo Imperador. O Governo se tornava penamente absoluto, reconhecendo os textos de *Ulpiano*: *quod principi placuit legis vigorem habet* — o que agrada ao príncipe é lei. Essa fórmula, assinalam os escritores, comporta a idéia da soberania exercida por um chefe único, que é o signo da monarquia. Tal como na monarquia romana, dos tempos mais recuados, também o Império fora, inicialmente, um Governo eletivo. Escolhido Imperador por um período de dez anos, obteve *Otávio*, por três vezes, a sua recondução. Embora respeitada uma certa ordem hereditária, a designação dos seus sucessores era formalmente confirmada e renovada por *senatus-consulta* especial. Os poderes do governante eram especificados em ato imperial a *lex imperii*, que no *Digesto* e nas *Institutas de Justiniano* se chamava *lex regia*. Essa aparente base eleitoral ainda persistiu, por algum tempo, retendo o Senado, apenas de *direito*, o poder de nomeação do Imperador e a representação do povo. Afinal, sob Constantino, o governo romano se transformou, *de fato e de direito*, em uma monarquia absoluta e hereditária.

O que convém sublinhar é que dos governos democráticos grego e romano, mesmo nas fases de maior prestígio, não participavam todos os indivíduos integrados nas comunidades. Dos direitos políticos certamente estavam excluídos os escravos que, em determinadas épocas, em número superior ao dos homens livres, contribuíam com seu penoso trabalho para a riqueza comum. Além disso, também se sabe que a exigência de um rendimento mínimo ou de propriedade — o *censo* — reduzia ainda mais o contingente de cidadãos politicamente ativos. Tratava-se, portanto, de uma democracia ainda restrita.

III. *A Idade Média e os precedentes do constitucionalismo moderno*

Como observou JELLINEK, a queda do Império romano foi marcada pela pulverização do poder político, desaparecendo o próprio direito público, baseando-se a administração feudal em elementos arbitrários e patrimoniais. O monarca que governou o vasto Estado, sediado em Roma, dotado de poder supremo e contralizado, é então substituído pelos senhores e príncipes, situados na cúpula de diferentes classes sociais, coordenadas e hierarquizadas por regras convencionais. As relações entre esses titulares do poder de supremacia territorial e seus súditos eram reguladas pelo Direito Privado. Mas as instituições democráticas permaneceram, não só nos denominados *povos bárbaros*, como os *germanos*, mas igualmente em muitas das comunidades locais, resultantes da desagregação do Estado romano, com vestígios dos seus antigos *municípios*, organizados com a partici-

pação popular em seus órgãos. São exemplos dessa comunidade as cidades livres da Alemanha, as comunas francesas, as municipalidades espanholas, os conselhos de Portugal.

Todavia, dessa dispersão do poder público ressurgiu, lenta mas continuamente, movimento oposto, da sua centralização, em proveito do poder real. Esse progressivo fortalecimento da monarquia vencia a opressão dos senhores territoriais, despontando as figuras lendárias dos *reis justiceiros*, garantindo a paz social, pela jurisdição. Outras vezes, porém, a vitória favorecia os barões feudais em detrimento do poder real, e foi dessas constantes disputas entre a monarquia e a aristocracia que resultaram os documentos mais notáveis, limitando o arbítrio político, como os forais espanhóis de Leão e Aragão e a famosa *Magna Carta* do rei inglês João Sem Terra que, no dizer de *Segundo V. Linares Quintana*, representaram os mais próximos antecedentes do constitucionalismo moderno.

Todavia, a nota mais importante é a de que, enquanto na Europa continental prevalecia a tendência da unificação política, acentuando o absolutismo monárquico, na Inglaterra, a partir do Século XIII, com *Eduardo I* e até mesmo contra ele, sob a influência do seu tio, o conde *Simon de Montfort*, começou a se firmar o poder do *Parlamento*. Órgão colegiado, na sua origem integrado pelos conselheiros do rei, já então reunia não só os representantes da nobreza, mas também os da classe média rural e urbana. Inicialmente participando, com os *lords*, dos negócios públicos, sobretudo para legitimarem o poder impositivo monárquico, esses representantes da incipiente burguesia inglesa, como homens comuns, formaram o ramo parlamentar preponderante e democrático. Pois é certo que, progressivamente, no decurso de prolongado período de sangrentas revoluções, a *Câmara dos Comuns* absorveu as atribuições legislativas e administrativas do rei e assumiu o governo nacional da Inglaterra.

Foi justamente essa organização política, completada pelos órgãos judiciários, constituídos pela *Câmara dos Lords* e pela magistratura independente, a descrita por *Montesquieu*, na sua célebre obra do século XVII, *De L'Esprit des Lois*, fundamentando a doutrina da divisão do poder público, acolhida e aplicada pelos revolucionários franceses e norte-americanos. Doutrina que, apoiada no dogma da soberania popular e nas declarações dos Direitos do Homem e do Cidadão, do século seguinte, fundou o Estado de Direito, o Estado Democrático, enfim.

Contudo, a magnífica Democracia americana, aliás nascida com os peregrinos ingleses desembarcados em Plymouth, comprometidos com o *Mayflower Compact* de 1620 e que deslumbrara *Alexis de Tocqueville*, ainda convivía com a escravidão negra. Na França, por outro lado, a Constituição do ano VII (1799) instituíra um complicado processo eleitoral, em três graus, que praticamente subtraiu dos cidadãos o direito de escolha dos deputados. Mais adiante, manifestou-se o surpreendente retro-

cesso às instituições romanas imperiais, com *Napoleão Bonaparte* como Primeiro Cônsul, de titular de mandato decenal à vitaliciedade e, depois, a *Imperador dos Franceses*. Apesar disso e da posterior restauração da monarquia, já havia uma nova protagonista nas disputas pelo poder político: a *classe burguesa*, fortalecida pelo desenvolvimento do comércio e da indústria e pela legislação revolucionária, com o Código Civil qualificado como o estatuto dos proprietários, credores e patrões.

Mas os princípios da *liberdade, igualdade e fraternidade*, insistentemente proclamados, ainda não alcançavam a massa do Povo e as miseráveis condições de trabalho do operariado alimentavam o comunismo de *Marx e Engels*. O século XVIII também ficou marcado pelos movimentos revolucionários e pelas reações violentas. Contudo, e não obstante esses episódios, entre o capitalismo impiedoso e o socialismo radical e totalitário, com avanços e recuos, prosperava o *liberalismo político*, neutralizando ou abolindo as graves injustiças do liberalismo econômico. Com o progresso cultural e a ampliação do sufrágio popular, beneficiando todas as camadas sociais, crescia, revigorada, a força irresistível da Democracia.

IV. *Breves traços da formação do governo democrático no Brasil*

Embora as cortes portuguesas, formadas pela nobreza e pelo clero, já no século XIII, também acolhessem os chamados *Procuradores dos Conselhos Municipais* — havidos como representantes do Povo —, é certo que essa semente não germinou, como na Inglaterra, para produzir a sua vigorosa e democrática instituição parlamentar. Em Portugal, o absolutismo monárquico não foi substancialmente afetado, pelo menos até o início do século XIX. Do ilimitado poder real, fundido com o poder territorial dos concessionários de terras, sob o regime das sesmarias, nasceu o poderoso *estamento político-burocrático* que se estendeu sobre o Brasil colonial, tão bem descrito por *Raymundo Faoro* e *Helvécio de Oliveira Azevedo*, em trabalhos recentemente publicados.

Sem se identificar com o feudalismo ou pelo predomínio de uma classe determinada, caracterizava o regime um sistema fiscalista de monopólio de todas as atividades econômicas e sociais, sob a *permanente e rigorosa superintendência do Rei*, que governava com a imensa e opressiva comunidade dos seus agentes, organizada por uma complexa e minuciosa rede de normas, elaboradas pelos dedicados legistas da Coroa. No Brasil colonial, apenas nos governos municipais — dispersos pelo seu extenso território e na maioria paupérrimos — havia cargos públicos providos pelo processo eleitoral, aliás, inteiramente dominado pelos chamados *homens bons*, que eram os proprietários locais, excluídos não só os escravos, mas também os que exerciam o trabalho braçal, embora livres. Como acentua *Faoro*, *nem mesmo o vereador municipal alcançava tal dignidade sem a concessão daqueles homens mais proeminentes*. A eleição permanecia restrita aos

grupos minoritários, rigidamente circunscritos a camadas tradicionalmente limitadas.

Esse sistema, impermeável a qualquer inovação, no campo político e social, somente veio a ser abalado pela influência da Revolução Francesa, realmente avassaladora, manifestada na Espanha, gerando a Constituição liberal de Cadiz de 1812 e, em terras portuguesas, pelos movimentos sediciosos de Pernambuco e da Bahia, bem assim pela Revolução do Porto, em 1820. Aqui, pressurosamente, promoviam-se em 1821 as primeiras eleições gerais do País, restritas à escolha dos Deputados brasileiros às Cortes de Lisboa, que deveriam adaptar a nova Constituição de Portugal às suas colônias. Mas eleição indireta e em vários graus, como convinha: os cidadãos residentes nas freguesias designavam os compromissários, estes os eleitores de paróquia, que escolhiam os da comarca e que, finalmente, elegiam os Deputados. Com esse processo, diz *Afonso Arinos de Melo Franco*, “verificavam-se uma série de depurações que iam elevando o nível social dos escolhidos. Recrutava-se, assim, a classe dos eleitores paroquiais entre os grupos mais seletos da população”. No mesmo ano, amedrontado e coagido, D. João VI mandou observar a Constituição espanhola, que solenemente declarara que a soberania pertencia à Nação e que exclusivamente a esta competia o poder de estabelecer as suas leis fundamentais... O ato foi mais tarde revogado.

Entrementes, e com aparente sinceridade, D. Pedro aceita os movimentos liberais e ao chegar a Vila Rica, em 1822, exige que lhe seja reconhecida a autoridade de regente constitucional. Depois, organiza o Conselho de Procuradores-Gerais do Brasil, como embrião do futuro Parlamento, mas em seguida volta atrás. Isso porque, *mesmo antes da Independência*, acolhendo iniciativa da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, convocara a Assembléia Nacional Constituinte, também formada por eleição indireta, essa em dois graus e segundo as instruções expedidas por *José Bonifácio*. Nas eleições primárias votavam os analfabetos, mas não os assalariados — fato que bem exprime o persistente desprezo pelo trabalho. Dos cem constituintes eleitos, 47 eram doutores em Coimbra, na maioria bacharéis em direito, 19 eram padres, dos quais um bispo e 6 eram oficiais das forças armadas. Dessa centena de Deputados, apenas 83 assumiram suas funções.

Posteriormente, em 1823, já dissolvida aquela Assembléia pelos canhões imperiais, D. Pedro resolve outorgar a nossa primeira Constituição, de acordo com o projeto que mandara elaborar. Ainda dessa vez aceitou sugestão da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, que havia aberto ao público dois livros para que fossem registradas as opiniões favoráveis ou não à providência em causa, dispensando a convocação de nova Assembléia. Decorrido o prazo de duas semanas, o livro com as manifestações de apoio apresentava quarenta páginas de assinaturas, enquanto o outro estava em

branco. Narra *Afonso Arinos de Melo Franco* que o Imperador tomou esse pronunciamento local como se fosse um plebiscito nacional — presunção fortalecida pela adesão da maioria das Câmaras do sul do País, com as quais as comunicações eram mais fáceis, à tese do juramento imediato da Constituição.

Na Carta assim imposta e jurada, D. Pedro I se declarava representante da Nação, pela graça de Deus e unânime aclamação dos Povos, dividindo essa representação com a Assembléia Geral, esta como delegada do Poder Legislativo. Como Chefe do Poder Executivo e delegado exclusivo do Poder Moderador, competia-lhe nomear um terço dos Senadores, todos vitalícios, escolhendo-os da lista dos eleitos nas Províncias, dentre os cidadãos que tivessem os rendimentos anuais especificados, mantida a eleição indireta dos demais Senadores e dos Deputados gerais e provinciais. As eleições primárias se realizavam nas paróquias, escolhendo os cidadãos, como *votes*, os que, como *eleitores provinciais*, elegiam os parlamentares — todos eles, votantes, eleitores e parlamentares, sujeitos ao *censo*.

Conforme a exposição de *Helvécio de Oliveira Azevedo* aqui seguida, o rígido controle do processo eleitoral já era exercido pelas *juntas de qualificação*, inicialmente constituídas pelo juiz de paz, pelo delegado de polícia e pelo vigário — o primeiro supostamente representando o Povo, o segundo o Governo e o último como árbitro, neutro, portanto, embora todos eles, indistintamente, apoiassem o sistema estabelecido. Ao juiz de paz, na verdade, sempre coube a função de *dirigir* a orientação política, ao sabor dos interesses do regime dominante. Ao demais, é certo que desde o Código Criminal de 1832, a Justiça fora subjugada à vontade dos governantes.

Nas *listas* dos votantes eram facilmente incluídos nomes fictícios ou de pessoas falecidas, naturalmente excluídos os adversários. Daí a mobilidade do contingente desses cidadãos, defeito que somente veio a ser corrigido ao fim do Império, pelo Decreto Legislativo n.º 3.029, de 9 de janeiro de 1881 — a denominada *Lei Saraiva*. Muitas vezes a junta de qualificação se convertia em mesa de votação que, sem prévia inscrição eleitoral, recebia os sufrágios. Muito embora as suas decisões comportassem reexame pelos Tribunais de Relação, a inocuidade dos recursos era a regra geral. A ausência de registro prévio, quer dos Partidos, quer candidatos aos cargos eletivos, favorecia ainda mais a fraude, largamente disseminada.

A *apuração* dos votos igualmente possibilitava a manipulação dos resultados eleitorais, principalmente quando esse trabalho era desempenhado cumulativamente com o da qualificação dos votantes. Também nas eleições secundárias preponderavam as anulações arbitrárias dos sufrágios, alterando as autoridades policiais a estatística dos escrutínios. Ainda informa *Helvécio de Oliveira Azevedo* no afã de agradar o Governo, não

raro os eleitores entregavam atas em branco, por eles assinadas, resolvendo-se as eleições nos gabinetes dos Presidentes das Províncias.

A par disso e nos termos do art. 21 da Constituição, competia ao Poder Legislativo a *verificação dos poderes* dos seus membros, vale dizer, exercer o controle final sobre o processo, diplomando apenas os que, discricionariamente, fossem considerados efetivamente eleitos. Na Inglaterra, esse sistema protegia o Parlamento, contra as interferências do Rei; aqui, ao contrário, era aplicado para submeter o órgão legislativo aos interesses do Poder Executivo.

Não se poderiam negar, certamente, a cultura, a honradez e o patriotismo de grande número de homens públicos que, nessa fase histórica, defendiam os superiores interesses nacionais. Muitos foram os que, como políticos, parlamentares e administradores, preocupavam-se com o desenvolvimento econômico e social do país e com a autenticidade da representação política. Testemunham esses louváveis propósitos os intensos debates parlamentares e, sobretudo, as diferentes *reformas* promovidas na legislação eleitoral.

Uma dessas reformas foi a introduzida pelo Decreto Legislativo n.º 842, de 19 de setembro de 1855, que substancialmente alargou os casos de incompatibilidade eleitoral — tema amplamente debatido no Parlamento. Como a lei atingisse os membros do Poder Judiciário, observou *Zacarias* que não se deveria temer os magistrados na política, mas sim os Deputados sem emprego, em busca de cargos públicos. E acrescentou: não basta impedir que os juizes se tornem Deputados, o que mais importa é evitar que os Deputados se convertam em magistrados. A providência de maior relevância foi a da instituição dos *círculos* ou *distritos* eleitorais, em que foram divididas as Províncias, com a eleição de um Deputado em cada uma dessas circunscrições. *O Marquês do Paraná*, chefe do Ministério, sustentava com entusiasmo as vantagens desse sistema: “Facilita-se a representação de todas as opiniões existentes no país. As maiorias provinciais sufocam hoje as maiorias locais. Uma opinião pode dominar na maioria de uma Província, mas não dominar em tais e tais localidades em que universalmente se adere a outra opinião.” Outros, porém, como *Euclides da Cunha*, criticavam os vícios mais profundos da organização nacional, clamando por alguém que, “sondando o sentimento do povo”, viesse despertar “o elemento progressista que tombara na sanguieira de revoltas infelizes”, mediante partidos “dotados de conteúdo ideológico que não estivessem tão desligados da vontade social como os partidos liberais e conservador àquela época, pois então a força destes vinha das suas vinculações com o Imperador”. No mesmo sentido a opinião de *Bernardo Pereira de Vasconcelos*: “Não vejo como o projeto poderá remediar os vícios das eleições, os quais não são atacados em sua causa e origem. O governo é o subornador-mor, é quem transforma as eleições,

é quem priva o cidadão do direito do voto.” A lei foi aplicada uma única vez sem reduzir o poder territorial dos senhores locais e em prejuízo dos “chefes de nível superior dos partidos, o que acarretou a quebra da disciplina partidária”. Para os governantes, pois, a experiência fora altamente danosa.

Com o Decreto Legislativo n.º 1.082, de 18 de agosto de 1860, foi o distrito eleitoral alargado, para comportar a eleição de três Deputados. Novo insucesso, todavia — friza *Faoro* —, no declarado propósito de se evitar “as Câmaras unânimes”, já que continuara a oposição, então liberal, com escassa representação. Outra tentativa malograda foi a baseada no Decreto Legislativo n.º 2.675, de 20 de outubro de 1875, também destinado a aprimorar a representação legislativa e que ampliou o distrito eleitoral para toda a Província, instituindo uma lista de candidatos à deputação, mas recaindo a votação em apenas *dois terços deles*, a fim de que o outro terço coubesse às minorias. A lei não resistiu à fraude, como explica *Victor Nunes Leal*: “Não hesitaram (...) os entendidos na matemática eleitoral em lançar mão do *rodízio* para burlar a *Lei do Terço*: revezando os nomes dos candidatos nas cédulas, mediante cálculo prévio do número de eleitores de cada partido, lograva a maioria suprimir a representação minoritária, ou reduzi-la abaixo do terço legal”. Aos demais “continuou em vigor o precário processo de apuração, entregue a órgãos políticos, desde a mesa eleitoral da paróquia até, na última etapa, às câmaras legislativas”.

Ainda uma referência à *Lei Saraiva*, de 1881. Sob a sua regência, com o *título eleitoral* e embora fosse descoberto o voto, realizaram-se as eleições mais honestas do Império — e eleições diretas! Mas ainda esclarece *Victor Nunes Leal*: apesar desses avanços, principalmente com a maior interferência das autoridades judiciárias na qualificação e na fase final da apuração, os efeitos benéficos dessas vantagens foram reduzidas “pela dependência política dos juizes municipais e mesmos dos juizes de direito”. O sistema, em suma, continuava o mesmo, descrito por *Nabuco de Araújo*, com estas expressivas palavras: “O Poder Moderador pode chamar quem quiser para organizar Ministérios; esta pessoa faz a eleição, porque há de fazê-la; esta eleição faz a maioria”.

V. *O sistema politico-eleitoral na República sob a Constituição de 1891*

Na *República* sobreviveu o sistema dos distritos eleitorais. Com a descentralização política, decorrente da *Federação*, modifica-se o processo das eleições, mas ainda sem o aperfeiçoamento da representação popular.

O fortalecimento dos Estados faz crescer o domínio da classe dos grandes proprietários territoriais e melhor se define o regime oligárquico. Depois da influência militar, com *Florian Peixoto*, acentua-se a do *coro-*

nelismo da famosa *Guarda Nacional* — instituição nascida no Império e consideravelmente desenvolvida no período republicano. Os senhores rurais impõem sua vontade, personificada pelo coronel latifundiário que ora se elege deputado e passa a viver nas capitais, abandonando as atividades agrícolas para usufruir da função pública garantida, ou permanece no seu meio, elegendo a parentela ou os amigos para os órgãos legislativos. Como chefe local da oligarquia, é o grande patriarca, ou anjo da guarda dos correligionários, o doutor, o orador, o festeiro das igrejas e, se não está na oposição, é o *homem do Governo* que, como parte da *barganha acertada* com os conquistadores do Poder Executivo, federal ou estadual, manobra os aparelhos administrativo e judiciário.

O sistema não excluía outros comandos superiores e mais extensos das lideranças estaduais, geralmente nas mãos dos próprios Governadores dos Estados e nem mesmo dispensava outros *subsistemas*, dotados de características próprias, em função de diferenciados estágios culturais — todos manipulando os resultados eleitorais, de acordo com os seus próprios interesses políticos.

A assim chamada *política dos governadores*, que também assegurava o controle das eleições federais, era executada com base na Lei n.º 35, de 26 de janeiro de 1892, que mantendo o critério da votação nos distritos, apurada pelas respectivas juntas, dispunha o seguinte: “Da ata geral da apuração de quaisquer eleições serão extraídas cópias necessárias as quais depois de assinadas pela junta apuradora, serão remetidas: uma ao Ministro do Interior, tratando-se de eleição no Distrito Federal, ou ao Governador, nos Estados, uma à secretaria da Câmara ou do Senado e uma a cada um dos eleitos, *para lhes servir de diploma* (. . .)” (grifou-se). Explica *Helvécio de Oliveira Azevedo*: assim, como o diploma simplesmente consistia na cópia da referida ata geral e considerando que, devido à fraude, o número de eleitos e diplomados geralmente superava o das vagas, adotou-se como norma não escrita, depois incorporada à Lei n.º 1.269, de 15 de novembro de 1904, a de se presumir legítimo “aquele que é expedido pela *maioria das juntas apuradoras*”. Dada a obscuridade do enunciado pela regra, foi instituído um mecanismo de *verificação de poderes*, pelo qual a Câmara dos Deputados, na sua *sessão preparatória*, fazia a triagem dos eleitos, apenas empossando aqueles apoiados pelos Governadores. Com esse ardiloso processo executado por aquele órgão legislativo, permitindo a *degola* dos indesejados, instaurou-se um período de domínio dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, àquele depois aliado ao Rio Grande do Sul, restando para as oligarquias dos outros Estados a alternativa de aceitar a situação ou sujeitarem-se à intervenção federal, nos casos de maior resistência.

Ainda a respeito desse processo de *depuração*, este ilustrativo texto de *Victor Nunes Leal*: “Conta-se que Pinheiro Machado respondera certa

vez a um jovem correligionário de fidelidade duvidosa: “Menino, tu não serás reconhecido por três razões. A terceira é que não foste eleito.” A anedota, verdadeira ou não, revela que o número de votos depositados nas urnas era de pouca significação no reconhecimento, desde que houvesse interesse político em conservar ou afastar um representante. Mesmo porque os processos de que usavam governo e oposição, na formação das mesas eleitorais e na apuração dos votos, eram muito semelhantes”. Assim, reafirma *Helvécio de Oliveira Azevedo*, com o *café-com-leite* (a aliança São Paulo/Minas), “a oligarquização do sistema político chegou ao clímax: já não bastava eliminar, no interior dos Estados, através da verificação de poderes, as facções que se desaviavam com a oligarquia dominante: agora baniam-se, nos Estados, pelas intervenções federais, pelo recrutamento, pela verificação mesma e pelas bases de apoio do presidente, os próprios situationismos indóceis à vontade presidencial. *Esta estrutura de poder que subsistirá até os últimos dias da República Velha.*”

Tanto quanto no Império, também na República houve repetidas reformas no processo eleitoral, com a alegada intenção do seu aprimoramento. O sistema continuou sendo o da divisão de cada Estado em distritos eleitorais, formados pelos Municípios, destinados à eleição de três Deputados. As comissões de alistamento — este renovável, em cada eleição —, as mesas receptoras de votos e as juntas apuradoras eram constituídas, a princípio, sob a influência do Governo municipal. Pela Lei n.º 1.269, de 1904 (*Lei Rosa e Silva*), foram introduzidas algumas inovações: o alistamento passou a ser permanente; os membros da magistratura já integravam os órgãos de coleta e apuração dos votos, mas ao lado dos maiores contribuintes dos Municípios e de outros cidadãos, escolhidos pelos Vereadores, permanecendo nas juntas apuradoras os presidentes dos Conselhos, Câmaras ou Intendências municipais. A Lei n.º 3.139, de 2 de agosto de 1916, a par de outras modificações, permitiu a alternativa entre o *voto secreto* e o *descoberto*, na declarada expectativa de que fosse preferido o segundo, ostensivo, como demonstração de responsabilidade, do espírito de afirmação e da coragem cívica dos eleitores, posto que isso “os educaria e lhes devolveria a capacidade crítica, facilitando a fiscalização das eleições desde que o voto seria assinado e registrado”.

Pela mesma lei foi instituído o *voto incompleto* e o *voto cumulativo*. Pelo primeiro, votava cada eleitor em o número de Deputados igual ao dos que deveriam ser eleitos em cada distrito, menos um. Pelo voto cumulativo, o eleitor concentrava em um só Deputado todos os votos cabíveis (cinco ou mais). A votação é procedida mediante cédulas envelopadas em que o nome ou os nomes sufragados estão impressos ou são escritos pelo eleitor. A apuração das eleições para Deputados e Senadores é realizada nas Capitais dos Estados — facilitando as pressões dos Governadores.

Leis posteriores aboliram as “malsinadas mesas de alistamento ou qualificação” cujas atribuições foram transferidas aos magistrados, estabelecendo o *voto secreto*, sem opção (Lei n.º 3.208, de 27 de dezembro de 1916, e Decreto Legislativo n.º 4.226, de 30 de dezembro de 1920). O último dos diplomas legais, nessa fase republicana, foi o Decreto Legislativo n.º 18.991, de 18 de novembro de 1929, com novas regras sobre os procedimentos de votação e apuração, bem como a respeito de inelegibilidades.

Muito se escreveu, neste País, sobre as instituições políticas brasileiras, do Império e da República, que embora organizadas pelas Constituições e pelas leis, incorporando os princípios fundamentais dos governos democráticos, eram inteiramente desfiguradas, na prática, marginalizando a grande massa do povo, em proveito exclusivo da reduzida elite dirigente. TAVARES BASTOS bradava, com a sua veemência: “Sim, há uma coisa que se esquece muito no Brasil: é a sorte do povo; do povo que não é o grande proprietário, o capitalista riquíssimo, o nobre improvisado, o bacharel, o homem de posição. Fala-se todo o dia de política, canta-se a liberdade, faz-se de mil modos a história contemporânea, maldiz-se dos ministérios, e evoca-se a constituição do seu túmulo de pedra. Ora-se a propósito de tudo, menos a propósito do povo. Escreve-se a respeito de Roma e Grécia, de França e Inglaterra; mas não se escreve acerca do povo. Enviam-se os sábios do país a estudar a língua dos autóctones, a entomologia das borboletas e a geologia dos sertões; mas não se manda explorar o mundo em que vivemos, não se observam os entes que nos rodeiam, não se abrem inquéritos acerca da sorte do povo”. E ao se referir às eleições do Império e ao “nebuloso futuro das instituições representativas”, protestava contra a corrupção política que proliferava “nessa atmosfera pútrida, sombria, pesada, detestável, que se chama vida pública do Brasil”.

Para outros, como ALBERTO TORRES e OLIVEIRA VIANNA, o mal residia na própria essência dessas instituições, fundadas em modelos estrangeiros e havidas como incompatíveis com a realidade da vida social brasileira, sem dúvida desenvolvida por escassa população, na sua maior parte dedicada a uma agricultura primitiva, dispersa em um território desprovido dos meios de transporte e comunicações exigíveis pela sua grandeza física e necessários para o adequado aproveitamento dos seus imensuráveis recursos naturais. Interpretando esses sentimentos, já na República, OLIVEIRA VIANNA reconhecia que “nunca tivemos governo verdadeiramente democrático”, ao mesmo tempo em que condenava a excessiva prodigalidade com que se utilizava do sufrágio universal, pelo qual somente se impunha aos candidatos aos cargos eletivos o requisito da maioria — como se o brasileiro fosse uma sócia ou um *doublé* do *citizen* britânico ou americano. “O que é preciso — insistia — é preparar o eleitor para a democracia e o povo brasileiro, o homem do povo, nunca pôde organizar instituições sociais que o educassem na prática do direito do voto e na tradição da

escolha dos seus administradores e dirigentes, habituando-o a manejar esta pequenina arma delicada: uma cédula de eleitor". Por isso, propunha que se restringisse o sufrágio "ao cidadão sindicalizado, ao homem que fosse molécula de qualquer associação de interesse extra-pessoal — enfim, ao cidadão embebido, impregnado de uma aura qualquer de socialidade".

Ainda segundo OLIVEIRA VIANNA, a primazia deveria ser concedida à *liberdade civil*, garantindo-se o cidadão contra o poder arbitrário das autoridades locais. Na Inglaterra — prosseguia — "a liberdade individual foi conquistada antes dos direitos políticos — pelo *habeas corpus*, pela abolição das prisões por dívida, pela garantia contra os abusos do poder tributário, pela proibição da prisão por tempo indeterminado, pela inviolabilidade da correspondência, pela liberdade de imprensa e da palavra, pela liberdade de culto, pelo direito de representação e de petição (...). Sobre essas garantias é que o povo inglês assentou a sua organização política por todos admirada". Daí a necessidade imperativa de se assegurar o *primado do Poder Judiciário*, vinculado à proteção das liberdades civis contra os terríveis desmandos dos régulos municipais "eleitos ou nomeados por investidura carismática". E salientava: "Hoje estamos, ainda, sob esse aspecto, na mesma condição em que estávamos em 1843, quando Nabuco de Araújo, em face do mesmo dilema, alertava: "Ou organizais a justiça pública, verdadeira, real, completa, ou legitimais a vindita popular. Não tendes, pois, escolha: é preciso organizar a justiça pública. Mas como? Olhai a sociedade: o que vedes? Um longo hábito de impunidade."

VI — A criação da Justiça Eleitoral

Com a Revolução de 1930 se inicia, no Brasil, um significativo período de nossa História e não será oportuna, aqui e agora, uma revisão dos aspectos mais negativos do regime então inaugurado, com a sua face de autoritarismo, de violência e de injustiças, com sérios agravos à liberdade individual e aos direitos do cidadão.

Mas é inegável que, com a radical substituição dos grupos dirigentes, foram renovadas as instituições públicas brasileiras e, além do acelerado e fecundo desenvolvimento de todos os setores da economia nacional, é assegurada uma expressiva valorização do *trabalho* — e do trabalhador de todos os níveis — com a conseqüente ascensão social do povo, na sua concepção mais ampla e profunda.

Essa notável evolução haveria de se refletir, sem dúvida, no plano político e, mais precisamente, no âmbito do sistema eleitoral, com o inevitável prestigiamento do Poder Judiciário. Nos períodos anteriores, como já foi exposto — a magistratura não esteve inteiramente ausente dos procedimentos eleitorais. Mas vale recordar, com *Faoro*: "Enquanto outrora, em 116 comarcas do Império, num só dia, foram removidos 52 juízes de direito,

no Rio de Janeiro, com 9 juízes, sete seriam afastados. O juiz de direito, no sistema policial, tornava-se o fiscal das pressões — daí o seu fastamento". Na velha República, durante longo tempo, o magistrado era apenas um dos membros das comissões e juntas eleitorais, manobradas pelas autoridades dos Municípios e, mais tarde, quando lhe foi conferido maior poder, permaneceu submetido aos caprichos dos governadores. É que, conforme relata *Victor Nuns Leal*, as garantias constitucionais da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos somente veio a ser estendida aos juízes estaduais tardiamente, graças à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, acolhida pela Carta de 1891 com a Emenda de 1926. Ainda assim, essas garantias não se aplicavam aos juízes temporários, que continuavam "à mercê das exigências e seduções dos governantes menos ciosos da independência e dignidade do poder judiciário".

Afinal criada a *Justiça Eleitoral*, pelo Decreto n.º 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, conferiu-lhe o diploma todos os encargos relativos às eleições federais, estaduais e municipais, desde o de renovar o alistamento dos eleitores. Competia-lhe dirigir e executar, integralmente, os atos preparatórios das eleições, bem como a apuração dos sufrágios e a diplomação dos eleitos, da competência dos Tribunais Regionais. Nessa primeira fase, ainda se evidenciava um traço de vinculação com o Poder Executivo: o Decreto n.º 22.627, de 7 de abril de 1933, estatuiu que nas eleições para a Assembléia Nacional Constituinte, marcadas para o dia 3 de maio daquele ano, deveriam ser observadas as instruções elaboradas pelo então denominado Tribunal Superior da Justiça Eleitoral, assinadas pelo *Ministro da Justiça*.

Deixando à margem os acontecimentos que deram causa à outorga da Constituição de 10 de novembro de 1937 e ao prolongado recesso eleitoral que a sucedeu, cabe apenas recordar o Decreto-Lei n.º 7.586, de 28 de maio de 1945, determinando a reestruturação dos "órgãos dos serviços eleitorais", e sobretudo, os Códigos Eleitorais instituídos pelas Leis n.ºs 1.164, de 24 de julho de 1950 e 4.737, de 15 de julho de 1965, consolidando a autonomia da Justiça Eleitoral, com o definitivo abandono do amorfo e defeituoso sistema anterior.

Cabe, ainda, um breve comentário sobre o estranho e injustificável furor legiferante dos nossos governantes e que se manifesta, também, neste limitado compartimento do Direito Público. Entre o primeiro Código Eleitoral, de 1932, e o segundo, de 1950, foram editados, tratando da matéria, 45 Decretos, Leis e Emendas Constitucionais; entre o segundo e o terceiro, 6 diplomas e, depois do último Código, nada menos que 50 atos legislativos. Ou sejam: *mais de cem diplomas legais* nestes 35 anos (1945/1980)! Cumpre destacar, apenas: o voto secreto; o sufrágio universal, com redução da maioria eleitoral para 18 anos; o sistema de representação proporcional nas eleições parlamentares; a eleição direta, em todos os níveis, ressalvadas

as exceções recentemente estabelecidas e supostamente temporárias; a organização e multiplicação dos Partidos Políticos; a definição e ampliação dos casos de inelegibilidade; o controle da propaganda eleitoral; o prévio registro dos Partidos Políticos e de seus candidatos; a fixação do domicílio eleitoral; a instituição da cédula oficial de votação; a oficialização do transporte dos eleitores.

Hoje — todos nós sabemos — é o juiz eleitoral, com suas prerrogativas e garantias, que acompanha todas as fases de cada eleição, preservando o fiel acatamento do voto individual de cada cidadão que, por sua vez, tem plena consciência de que sua vontade será respeitada. O sistema de recursos favorece a pronta e eficaz correção dos erros mais sérios e a fraude é excepcional, estranha à instituição; os atos ardilosos, fraudulentos, quando praticados, fazem dos próprios juízes as suas vítimas e raramente afetam os resultados eleitorais. O Governo ganha e perde eleições; os diferentes partidos políticos são representados no Poder Legislativo e se alternam na direção do Poder Executivo — federal, estadual e municipal — como é da essência da Democracia. Realmente mudamos, e felizmente para melhor, demonstrando as experiências já verificadas que, despertadas novas e poderosas forças sociais, o povo brasileiro está suficientemente preparado para bem exercer o seu poder soberano.

Os tratadistas ainda apontam alguns defeitos no sistema eleitoral em vigor, salientando como o mais grave o do uso — e abuso — do poder econômico na postulação dos cargos eletivos. É certo que as disposições legais têm sido ineficazes para resolver essa questão. Trata-se, porém, de fenômeno universal e que somente poderá ser enfrentada pela *educação do povo* e, sobretudo, pela *constância na prática eleitoral*. Como é sabido, a democracia somente se consolida na medida em que o homem comum, ou melhor, o cidadão se conscientiza de que é, verdadeira e legitimamente, a fonte do poder político, a matriz da soberania nacional. Igualmente se censura, e com razão, a morosidade dos trabalhos de apuração eleitoral. Mas ao que parece, já há condições de aperfeiçoamento do processo, sem prejuízo da sua segurança.

Um outro aspecto deve ser examinado, este referente à estruturação da Justiça Eleitoral e, especificamente, à temporariedade dos seus membros, embora seja certo que estão, os magistrados, protegidos pelas garantias constitucionais que lhes são inerentes, enquanto os demais exercem mandatos a tempo certo, igualmente fixado e assegurado pela Constituição. Contudo, a definição de um corpo permanente de juízes, no exercício dessa jurisdição especial, haveria de concorrer para o desenvolvimento mais profundo e sistematizado do *Direito Eleitoral* e, assim, à formação de uma jurisprudência e uma doutrina mais estáveis, nesse importante ramo do Direito Público.

Em conclusão, o que se pode afirmar, ante o que já foi amplamente exposto, é que a organização da Justiça Eleitoral e o seu fortalecimento, representaram uma conquista de todo o Povo brasileiro, a satisfação inevitável de uma das suas mais legítimas aspirações. Nós todos, que aqui vivemos, podemos testemunhar o valor dessa instituição, os seus irrecusáveis méritos em proveito da evolução dos nossos costumes políticos e no aprimoramento do processo eleitoral.

A grande e incontestável verdade é que no curso deste período histórico, com momentos de amargura e frustrações, mas passageiros, vivemos dias gloriosos de vitalidade democrática. Dias de fé, de alegria cívica, que devemos à Justiça Eleitoral, projetados no futuro que esperamos ainda melhor, pela dignidade dos seus juizes, pela confiança na instituição.

BIBLIOGRAFIA

ARISTÓTELES, *La Política*, Editorial Ibérica, Barcelona, 1954; A CROISSET, *As Democracias Antigas*, Livraria Garnier, Rio de Janeiro, 1923; P. WILLEMS, *Le Droit Public Romain*, Typ. de Ch. Peeters, Paris, 1872; LÉON HOMO, *Les Institutions Politiques Romaines, La Renaissance du Livre*, Paris, 1927; R. VON IHERING, *Abreviatura de El Espiritu del Derecho Romano*, Rev. de Occidente Argentina, Buenos Aires, 1947; ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *A Democracia na América*, Ed. Itatiaia Ltda., Belo Horizonte, 1962; MONTESQUIEU, *Do Espirito das Leis*, Dif. Europa do Livro, S. Paulo, 1962; MAURICE DUVERGER, *As Modernas Tecno-Democracias*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1975; JOÃO BATISTA CORTINES LAKE, *Câmaras Municipais*, Brasil Badecchi e Ed. Obelisco, S. Paulo (4ª ed.); MARIO MAIA COUTINHO, *o Pai do Municipalismo*, Patrimônio, 1962; MANUEL GARCIA PELAYO, *Derecho Constitucional Comparado*, Rev. de Occidente, Madrid, 1953 (3ª ed.); SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, Ed. Alfa, Buenos Aires, 1953; AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, *Curso de Direito Constitucional*, Comp. Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1960; HELVÉCIO DE OLIVEIRA AZEVEDO, *A Política Brasileira, os Sistemas Eleitorais e o Voto Distrital no Império e na República*, in, *O Voto Distrital no Brasil* (Themistocles Brandão Cavalcanti e outros). Ed. da Fund. Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1975; RAIMUNDO FAORO, *Os Donos do Poder*, Ed. Globo, Porto Alegre, 1977 (4ª ed.); VICTOR NUNES LEAL, *Coronelismo, Enxada e Voto*, Ed. Alfa-Omega, São Paulo, 1978 (4ª ed.); OLIVEIRA VIANNA, *Instituições Políticas Brasileiras*, Liv. José Olympio Ed., Rio de Janeiro, 1955 (2ª ed.); LUIZ PINTO, *Idéias e Pensamentos de Tavares Bastos*, Ed. Minerva, Rio de Janeiro, s/d.; FRANCISCO NITTI, *La Democracia*, M. Aguilar, Madrid, 1932; EDGARD COSTA, *A Legislação Eleitoral Brasileira*, Dep. de Imprensa Nacional, 1964; PINTO FERREIRA, *Código Eleitoral Comentado*, Ed. Rio, Rio de Janeiro, 1976; ELCIAS FERREIRA DA COSTA, *Compêndio de Direito Eleitoral*, Sug. Literárias, S. Paulo, 1978; FÁVILA RIBEIRO, *Direito Eleitoral*, Forense, Rio de Janeiro, 1976; WINSTON S. CEURCHILL, *História dos Povos de Língua Inglesa*, Ibrasa, S. Paulo, 1960.