



CURSO DE DIREITO

MÁRCIO ALEXANDRE ARAUJO FERREIRA

**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA EFETIVA: O VOTO NO BRASIL É UM
DIREITO OU UM DEVER?**

Fortaleza
2015



MÁRCIO ALEXANDRE ARAUJO FERREIRA

**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA EFETIVA: O VOTO NO BRASIL É UM
DIREITO OU UM DEVER?**

Monografia apresentada ao Curso de Direito do Centro Universitário Christus como requisito parcial necessário à obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. M.Sc. Danilo Santos Ferraz

Fortaleza
2015

MÁRCIO ALEXANDRE ARAÚJO FERREIRA

**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA EFETIVA: O VOTO NO BRASIL
É UM DIREITO OU UM DEVER?**

Monografia apresentada ao Curso de
Direito do CENTRO UNIVERSITÁRIO
CHRISTUS, como requisito parcial
para obtenção do Grau de Bacharel.

10,0

Média Final

Prof.(a). M.SC. DANILO SANTOS FERRAZ
Orientador (a)

Leandro Souza Bessa

Prof.(a) M.SC. LEANDRO SOUSA BESSA
Examinador (a)

Prof.(a). M.SC. ROSA MARIA FELIPE ARAÚJO
Examinador (a)

Data da Aprovação: 17 de dezembro de 2015

Dedico esse trabalho a Dario de Andrade Vaz Curado (*in memoriam*) - exemplo de amigo, chefe, marido, pai, filho, colega de trabalho, servidor público (TRE-PE) - um ser humano digníssimo. Obrigado pelo seu exemplo e incentivo. Certamente estaria tão feliz quanto eu por essa conquista.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a DEUS. Por que Dele, por Ele e para Ele são todas as coisas. Ele que sempre tem abençoado ricamente a minha vida.

Agradeço a Sabrina, minha esposa, por seu incentivo e compreensão em razão das horas que o estudo me tirou da convivência familiar. No último semestre as forças iam se esvaindo, mas ela dizia: “é o *último semestre*, é só esse. Já está no *fim*.” Obrigado pela injeção de ânimo. Obrigado pelos anos de convivência que contribuíram para meu amadurecimento pessoal.

Agradeço a minha filha Beatriz por seus sorrisos, beijos e abraços, fazendo tudo valer a pena.

Agradeço aos meus pais pela educação e valores transmitidos para a formação do meu ser.

Agradeço a meus irmãos por contribuírem significativamente para a pessoa que sou.

Agradeço a Seu Edir. Você tem sido um pai para mim desde que cheguei aqui no Ceará. Obrigado pelos seus conselhos e orientações. Certamente tem orado por mim todos os dias.

Agradeço aos meus irmãos em Cristo que oram por mim e me ajudam a ser uma pessoa melhor.

Agradeço aos meus amigos pelo incentivo, carinho e apoio.

Agradeço aos colegas da Secretaria de Gestão de Pessoas do TRE-PE, em especial, aos colegas da SEAJE. Obrigado pelo incentivo e amizade. Vocês são inesquecíveis!

Agradeço aos colegas do TRE-CE por contribuírem para o meu desenvolvimento pessoal e profissional, em especial, aos colegas da SGP, COEDE, SEDES e SEPAT.

Agradeço aos colegas Jean Barbosa, Júlio Lima, Rita Brígido e Vasco Arruda da Seção de Biblioteca (SEBIM) do TRE-CE pelo inexprimível apoio. Obrigado pela generosa atenção e cordialidade no atendimento a mim, como a todos aqueles que os procuram. Pegar um livro, às vezes, era apenas uma desculpa pra estar na valiosa companhia de vocês.

Agradeço a todos os meus colegas de turma e aqueles com quais eu tive a oportunidade de estudar. Obrigado pela convivência e aprendizado. Certamente as amizades se estenderão além do período do curso.

Agradeço ao professor Danilo Santos Ferraz, meu orientador, pela parceria. Apesar de sua juventude, é muito preparado e possuidor de vasto conhecimento. Suas orientações engrandeceram meu trabalho. Agradeço sua paciência e cooperação.

Agradeço aos professores Leandro Sousa Bessa e Rosa Maria Felipe Araujo por aceirarem o convite para compor a banca. Tive a oportunidade de estudar com vocês. São excelentes professores! Suas observações trouxeram valiosas contribuições a esse trabalho.

Agradeço a professora Vanessa Gonçalves Melo que me apresentou o Processo Civil de maneira didática e prática. Apaixonei-me por essa disciplina. Obrigado pela parceria durante minha Monitoria na disciplina de Direito Processual Civil I. Tive uma oportunidade ímpar de desenvolvimento.

Agradeço a todos os professores da UNICHRISTUS. Vocês certamente contribuíram significativamente para meu desenvolvimento pessoal e profissional.

Agradeço as professoras da Rede de Apoio à Monografia (RAM) pelas orientações. Com paciência e atenção me recebiam. Pessoas que engrandecem a UNICHRISTUS muito além do trabalho feito na RAM, concorrendo para o desenvolvimento acadêmico dos alunos da instituição.

Agradeço a equipe da Coordenação do Curso de Direito da UNICHRISTUS que certamente não mede esforços para oferecer aos alunos uma graduação de qualidade e excelência.

Agradeço a Vildomar. Seu apoio à Coordenação é indispensável. Ele me recebia sempre com atenção e carinho, apesar de ser bastante exigido pelas inúmeras atribuições que lhe são entregues.

Agradeço a todos os funcionários da UNICHRISTUS. Sem vocês - o ensino, que é a atividade principal da instituição – não seria possível.

Agradeço as professoras Gretha Leite Maia e Zaneir Gonçalves Teixeira. Vocês foram meu primeiro contato com o Direito na graduação. Certamente o grau de crescimento vivenciado hoje pela UNICHRISTUS é fruto também do incansável e inestimável trabalho de vocês. Vocês são modelos da prática docente com excelência. Vocês são excepcionais! Inesquecíveis!

Agradeço a Fayga Silveira Bedê. Conheci-a no primeiro semestre do curso. Impossível esquecê-la. Impossível deixar de agradecê-la. É também uma professora excepcional. Faz um grande esforço para nos trazer uma aula diferente do modelo tradicional. Obrigado por nos tirar do comum e nos conduzir a uma postura crítica e de construção do conhecimento.

Agradeço a professora Deubia Gabriela Oliveira Cavalcanti Mourão pelos bons atendimentos e pelas soluções encontradas. Apesar de não ser da área de Administração, você tem visão de gestão de negócio, sabendo alinhar os interesses da UNICHRISTUS com os dos alunos – com a compreensão de que o aluno é a razão de ser de uma instituição de ensino.

Agradeço a todos que contribuíram de alguma forma para a realização deste trabalho.

Muito obrigado a todos!

“Não havendo bois o estábulo fica limpo,
mas pela força do boi há abundância de
colheita.”

BÍBLIA SAGRADA. **Provérbios**, 14;4.

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso é requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito pela Unichristus. Os temas tratados foram: democracia, participação política e voto no Brasil. O trabalho teve como objetivos específicos estudar as formas atuais de participação política previstas na Constituição Federal de 1988, realizar uma pesquisa histórica sobre o voto no Brasil, sobretudo, buscando identificar a quem era concedido o exercício do voto, estudar na atualidade as sanções decorrentes do não exercício do voto. Mas o tema basilar desse trabalho é discutir se o voto – instrumento de participação política – é um direito ou um dever. Constata-se a insatisfação de parte dos eleitores quanto à obrigatoriedade do ato de votar, bem como as discussões no Congresso Nacional sobre a possibilidade de tornar o voto facultativo aos brasileiros. Foi realizada vasta pesquisa bibliográfica. Também foi feita uma pesquisa histórica sobre o voto. Ao longo do trabalho foram vistas as origens da democracia, a democracia na contemporaneidade e no Brasil atualmente. Depois, foram analisadas algumas formas de participação política previstas na Constituição Federal brasileira de 1988. Ao final, foi examinado o voto no Brasil com suas características próprias. Viu-se que o voto recebeu grande proteção da Carta Magna de 1988. Ao mesmo tempo, sabe-se que o voto é obrigatório no Brasil. Em razão disso, é pertinente pesquisar se o voto é um direito ou um dever. Concluiu-se que o voto no Brasil tem natureza híbrida, mas a obrigatoriedade se refere à presença do eleitor para votar, sendo o voto um direito e obrigatório apenas seu comparecimento.

Palavras-chave: Democracia. Participação Política. Voto. Brasil.

ABSTRACT

This work of major conclusion is partial requirement in order to obtain the degree of bachelor in Law by Unichristus. The themes approached were: democracy, political participation and vote in Brazil. This work had as specific aims studying the actual forms of political participation expected in Brazilian Federal Constitution made in 1988, to make a historical research about vote in Brazil, above all, seeking to identify to whom was granted the right of voting, studying nowadays the sanctions due to non-voting. However, the main theme of this work is to discuss if the vote - instrument of political participation - is a right or a duty. It is watched the dissatisfaction of electors about the obligation on voting as well as the discussions on National Congress about the possibility on making it up to Brazilians. It was made a vast bibliographic research and a historical research about the vote. Along the work the origins of democracy were researched, democracy in contemporaneity as well as in Brazil nowadays. Later, some forms of political participation expected in the Brazilian Federal Constitution of 1988 were analyzed. At the end, it was examined the vote on Brazil with its own features. It was observed that the vote received great protection of Brazilian Federal Constitution of 1988. At the same time, it is known that the vote in Brazil is an obligation. Because of that, it is relevant to research if the vote is a right or a duty. It was concluded that the vote in Brazil has a hybrid nature, but the mandatory refers to the presence of the elector on voting, being the vote a right and compulsory only his or her attendance.

Keywords: Democracy. Political Participation. Vote. Brazil.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 DEMOCRACIA.....	14
2.1 Origens da democracia.....	17
2.2 Democracia na contemporaneidade.....	20
2.3 A atual democracia brasileira.....	27
3 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA PREVISTAS NA DEMOCRACIA BRASILEIRA.....	30
3.1 Plebiscito e Referendo.....	34
3.2 Iniciativa popular.....	46
3.3 Controle e fiscalização dos atos do Poder Público.....	51
3.4 Ação Popular.....	56
3.5 Denúncia contra agentes políticos por crimes de responsabilidade.....	62
4 O VOTO NO BRASIL.....	67
4.1 Histórico do voto no Brasil.....	69
4.2 Características do voto no Brasil.....	76
4.3 O voto como cláusula pétreia.....	87
4.4 A obrigatoriedade do voto no Brasil.....	90
4.5 O voto no Brasil é um direito ou um dever?.....	95
5 CONCLUSÃO.....	99
REFERÊNCIAS.....	102
APÊNDICE.....	108

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho de monografia, requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito pela Unichristus, trata de temática ligada ao Direito Constitucional, em especial, aos direitos políticos. Será abordado - Democracia e Participação Política Efetiva: o voto no Brasil é um direito ou dever?

Democracia é um termo indiscriminadamente utilizado na atual sociedade. A democracia tem suma importância, já que carrega a ideia de participação e as pessoas desejam participar das decisões do Estado, pois por ele são afetadas.

Especificamente sobre essa temática, pretende-se focar no voto, que é um instrumento utilizado nos Estados democráticos. O voto é o assunto principal, isto é, analisar-se-á se o voto é um direito ou um dever, considerando que no Brasil o exercício do voto é obrigatório.

Adverte-se ao leitor que o tema escolhido não abordará a questão do voto quanto à possibilidade de sua facultatividade, ou seja, se ele deveria ser obrigatório ou facultativo, ou se o Estado brasileiro deveria acabar com sua obrigatoriedade. O tema em questão a ser estudado nesse trabalho é o seguinte: como a Constituição de 1988 prevê como regra geral a obrigatoriedade do voto, então ele é de fato um direito ou um dever?

A escolha do tema possui algumas razões. O autor desse trabalho é servidor da Justiça Eleitoral há mais de 10 (dez) anos. Nesse tempo, tem trabalhado próximo aos eleitores durante as diversas eleições e tem percebido certa queixa de o voto ser um direito, todavia, ser exigido do eleitor seu exercício obrigatório.

Alguns eleitores deixam transparecer a sua indignação com os políticos e ainda ser obrigado a escolher um deles para a chefia do Poder Executivo ou para ocupar mandato nas casas legislativas. E se o eleitor não comparece, tem que pagar multa. Essa inquietação também acompanha o autor.

Por outro lado, alguns colegas da Justiça Eleitoral veem com resistência a questão de se mudar o voto de obrigatório para facultativo por vislumbrar a

diminuição do trabalho e da importância da Justiça Eleitoral na atualidade, visualizando, inclusive, a possibilidade de extinção da Justiça Eleitoral, o que afetaria a vida de todos os servidores dessa Justiça especializada.

Na atualidade tem-se visto nos noticiários que certos congressistas defendem o voto facultativo. Ainda mais, defendem que seja feita pelo voto, com uso do plebiscito - uma consulta popular aos cidadãos brasileiros para que esses opinem sobre a obrigatoriedade do voto.

Tem-se observado um número expressivo de abstenção dos eleitores nos últimos pleitos, o que indubitavelmente leva-se a questionar a obrigatoriedade do voto.

O tipo de pesquisa utilizada nesse trabalho será a bibliográfica. Far-se-á uso do método histórico e do comparativo, com o fim de verificar quem podia e pode exercer o voto em diversos momentos históricos do Brasil. O Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, local de trabalho do autor, possui farto acervo bibliográfico o que certamente ajudará na pesquisa sobre o assunto tratado.

O objetivo principal desse trabalho, como já apresentado, será analisar se o voto – instrumento de participação política – é um direito ou um dever. Na seara acadêmica, há opiniões diversas sobre o assunto. Para alguns é um direito, para outros é um direito-dever. Como objetivos específicos, o trabalho examinará as formas de participação política previstas na Constituição Federal de 1988; realizará uma pesquisa histórica sobre o voto no Brasil, sobretudo, identificando a quem era concedido o direito ao voto; estudar, mesmo que brevemente, a obrigatoriedade do voto e as sanções decorrentes do seu não exercício; e, por fim, analisar se o voto – instrumento de participação política – é um direito ou um dever.

Para isso, no Capítulo 2, será discutido o que realmente significa democracia. Serão pesquisadas suas origens, como também qual o seu sentido na modernidade. Ao final desse capítulo se verá brevemente alguns apontamentos sobre a democracia brasileira.

No Capítulo 3, serão estudadas as várias formas de participação política previstas na democracia brasileira, tais como: plebiscito, referendo, iniciativa

popular, controle e fiscalização dos atos do Poder Público, ação popular e denúncia contra agentes políticos por crimes de responsabilidades.

No Capítulo 4, será tratado o tema central desse trabalho – o voto no Brasil. Esse capítulo visitará o histórico do voto no Brasil e estudará as características atuais desse instrumento democrático, incluindo a condição de cláusula pétreia. Depois se examinará a obrigatoriedade do voto, que também é uma de suas características. No fechamento do capítulo estará a discussão sobre a questão principal: o voto no Brasil é um direito ou um dever?

No Capítulo 5, serão trazidas as considerações finais desse trabalho.

2 DEMOCRACIA

Democracia. Sem dúvida é uma palavra largamente utilizada em nossos dias, apesar de ter raízes na Antiguidade Clássica. Mais ainda. Essa palavra tem uma importância incomensurável por tudo aquilo que ela representa para a maioria das pessoas, tendo em consideração o que as pessoas em geral entendem por **democracia**. Paulo Bonavides diz que “nos dias correntes, a palavra democracia domina com tal força a linguagem política desde o século XX, que raro o governo, a sociedade ou o Estado que se não proclamem democráticos [...].”¹

Além de estar dominando a linguagem política, Norberto Bobbio observa que “hoje ‘democracia’ é um termo que tem uma conotação fortemente positiva. Não há regime, mesmo o mais autocrático, que não goste de ser chamado de democrático [...].”² Inegavelmente, ser **democrático** é popular. Como bem anotado pelo jurista italiano, até regimes não democráticos gostam de se autointitularem democráticos em razão do significado dessa expressão. Democracia traz consigo uma carga de positividade. Mas por quê?

Ao traduzir em imagens a democracia, Bobbio declara que “[...] quando falamos de democracia, a primeira imagem que nos vem à mente é o dia das eleições, longas filas de cidadãos que esperam a sua vez para colocar o voto na urna [...].”³ Vê-se que para Bobbio, a democracia leva o pensamento às eleições, isto é, um momento em que os cidadãos participam das decisões mediante o voto.

Ao se atrelar eleições e voto à ideia de democracia, nota-se que ela se contrapõe ao autoritarismo. Marlon Réis assevera que “a palavra **democracia** possui, na modernidade, diversas acepções mais ou menos adequadas. A de mais imediata lembrança é sempre aquela que opõe **democracia** e a **autoritarismo** [...].”⁴ Com autoritarismo não há democracia e vice-versa. A democracia reclama por participação. Reinaldo Dias sustenta que:

¹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 287.

² BOBBIO, Noberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 375.

³ BOBBIO, Noberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 371.

⁴ REIS, Márton. *Direito eleitoral brasileiro*. Brasília: Alumnus, 2012, p. 61.

A democracia constitui-se, hoje, numa ideia de indiscutível unanimidade; se não for pelos seus méritos, é por exclusão, tornando-se comum afirmar que ‘não é perfeita, mas é o melhor que temos’, e este tem sido o objetivo almejado pelas novas comunidades que ingressam no sistema de nações formado pela ONU. [...]⁵

Apesar de a democracia parecer algo desejado e bem visto por todos, “[...] Churchill exclamava: ‘A democracia é a pior de todas as formas imagináveis de governo, com exceção de todas as demais que já se experimentaram’.”⁶ Apesar de parecer algo unânime, a democracia é complexa, pois o que é democrático para um, pode não ser para outro. Lênio Streck declara: “desnecessário dizer que a conceituação de democracia é uma tarefa quase impossível [...].”⁷

Confirmando esse entendimento, Darcy Azambuja admite que “o conceito de democracia é complexo e, como o de todas as ideias, o seu conteúdo tem variado através do tempo [...].”⁸ Percebe-se que Azambuja reconhece que além de complexa, aquilo que se entende por democracia sofre alteração ao longo dos anos. O que antes parecia ser democrático, agora pode não ser. Falando também desse assunto, Reinaldo Dias ratifica: “a democracia, como conceito, sofreu modificações ao longo do tempo. O que entendemos hoje não é o mesmo que entendiam antigamente, na Grécia ou em Roma [...].”⁹

A despeito dessas dificuldades, democracia é uma palavra de origem grega que significa governo do povo. O Professor Paulo Bonavides menciona a famosa frase de Abraham Lincoln: “disse Lincoln que democracia é o governo do povo, para o povo, pelo povo. Dessa máxima lapidar infere-se que o povo é sujeito ativo e passivo de todo esse processo, mediante o qual se governam as sociedades livres [...].”¹⁰ Reafirma Bonavides, com essa expressão, que está na mão do povo o processo que leva a nação a decidir seu próprio destino, livremente.

⁵ DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 173.

⁶ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 286.

⁷ STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do Estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 111.

⁸ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 12. ed. São Paulo: Globo, 1999, p. 213.

⁹ DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 173.

¹⁰ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma nova repolitização da legitimidade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 50.

A título de informação, de acordo com o sítio do Operamundi¹¹, essas célebres palavras fizeram parte do discurso¹² realizado na cidade de Gettysburg, Pensilvânia, em 19 de novembro de 1863, momento em que os Estados Unidos atravessavam a Guerra Civil Americana (1861 a 1865). Esse discurso é um dos “[...] mais memoráveis da história dos Estados Unidos, mencionado e repetido em várias ocasiões dentro do país e internacionalmente. [...]”¹³

Se o governo é do povo, deve este participar ativamente das decisões políticas de sua nação. Apesar de se pensar em obter a participação máxima de um povo nas decisões políticas, Bobbio, em sua obra, relata: “[...] é impossível dizer ‘todos’ porque mesmo no mais perfeito regime democrático não votam os indivíduos que não atingiram uma certa idade. A onicracia, como governo de todos, é um ideal-limite [...].”¹⁴ Cada Estado nacional define quem são aqueles que podem e como devem participar da sua democracia.

¹¹ ALTMAN, Max. Hoje na História: Abraham Lincoln pronuncia o discurso de Gettysburg. **Operamundi**, 19 nov. 2009. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/1999/conteudo+opera.shtml>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

¹² Vide o discurso de Gettysburg: "Há 87 anos neste continente, os nossos antepassados doaram ao mundo uma nova nação concebida na liberdade e baseada no princípio de que todos os homens foram criados iguais.

Estamos hoje envolvidos em uma grande guerra civil que provará se esta nação ou qualquer outra deste modo concebida pode perdurar.

Encontramo-nos, neste momento, num dos grandes campos de batalha desta luta e queremos consagrar uma parte dele à última morada dos que aqui sacrificaram a própria vida pela existência do país.

É justo que o façamos, porém, num sentido mais profundo, não nos compete abençoar ou consagrar este solo.

Os heróis, vivos ou mortos, que nele pelejaram, já o santificaram a tal ponto que as nossas fracas forças nada lhe podem acrescentar nem tirar.

Mais tarde, o mundo esquecerá o que hoje foi dito aqui: todavia, jamais poderá olvidar os feitos de que este campo foi teatro.

Cabe-nos, a nós, vivos, dedicar-nos à continuação da obra de que os combatentes aqui iniciaram. Compete-nos realizar a sublime tarefa que esses grandes mortos nos legaram, e com crescente espírito de sacrifício levar à vitória a causa que aqui os fez exaltar o derradeiro alento.

Cumpre-nos fazer que esses homens não tenham tombado em vão, que, com o auxílio de Deus, a nação assista à renascença da liberdade e que o governo do povo pelo povo não desapareça da face da terra." (grifou-se) OABSP. O Discurso de Gettysburg. **Ordem dos Advogados do Brasil/SP**. Disponível em: <<http://www.oabsp.org.br/sobre-oabsp/grandes-causas/o-discurso-de-gettysburg>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

¹³ ALTMAN, Max. Hoje na História: Abraham Lincoln pronuncia o discurso de Gettysburg. **Operamundi**, 19 nov. 2009. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/1999/conteudo+opera.shtml>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

¹⁴ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 19.

2.1 Origens da democracia

Ao tratar da origem da democracia, Bobbio menciona três tradições históricas da teoria da democracia: a teoria clássica, atribuída a Aristóteles; a teoria medieval, de origem romana; e a teoria moderna, atribuída a Nicolau Maquiavel.¹⁵

Segundo Aristóteles, havia três formas de governo: “[...] a Democracia, como Governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania, se distingue da monarquia, como Governo de um só, e da aristocracia, como Governo de poucos [...].”¹⁶ Já a teoria medieval, de origem romana, é:

[...] apoiada na soberania popular, na base da qual há a contraposição de uma concepção ascendente a uma concepção descendente da soberania conforme o poder supremo deriva do povo e se torna representativo ou deriva do princípio e se transmite por delegação do superior para o inferior [...].¹⁷

Ainda segundo Bobbio, a teoria moderna, originária das ideias de Maquiavel, defende essencialmente a existência de apenas duas formas de governo: a monarquia e a república, já que:

[...] a antiga Democracia nada mais é que uma forma de república (a outra é a aristocracia), onde se origina o intercâmbio característico do período pré-revolucionário entre ideais democráticos e ideais republicanos e o Governo genuinamente popular é chamado, em vez de Democracia, de república [...].¹⁸

¹⁵ BOBBIO, Noberto. Democracia. In: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, v. 1.

¹⁶ BOBBIO, Noberto. Democracia. In: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, v. 1, p. 319.

¹⁷ BOBBIO, Noberto. Democracia. In: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, v. 1, p. 319.

¹⁸ BOBBIO, Noberto. Democracia. In: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, v. 1, p. 319-320.

Diante dessas teorias, sabe-se que a maioria dos estudiosos atribui aos gregos a criação da democracia, apesar de se reconhecer que a democracia praticada na Grécia antiga não é a mesma praticada nos dias atuais. As diferenças são percebidas na obra de Dalmo de Abreu Dallari:

Haverá alguma relação entre a ideia moderna de democracia e aquela que se encontra na Grécia antiga? A resposta é afirmativa, no que respeita à noção de governo do povo, havendo, entretanto, uma divergência fundamental quanto à noção do povo que deveria governar. No livro III de "A Política", ARISTÓTELES faz a classificação dos governos, dizendo que o governo pode caber a um só indivíduo, a um grupo, ou a todo o povo. Mas ele próprio já esclarecera que o nome de cidadão só se deveria dar com propriedade àqueles que tivessem parte na autoridade deliberativa e na autoridade judiciária. E diz taxativamente que a cidade-modelo não deverá jamais admitir o artesão no número de seus cidadãos. Isto porque a virtude política, que é a sabedoria para mandar e obedecer, só pertence àqueles que não têm necessidade de trabalhar para viver, não sendo possível praticar-se a virtude quando se leva a vida de artesão ou de mercenário. Esclarece, finalmente, que em alguns Estados havia-se adotado orientação mais liberal, quanto à concessão do título de cidadão, mas que isso fora feito em situações de emergência, para remediar a falta de verdadeiros e legítimos cidadãos. A regra, entretanto, era a restrição, que em alguns lugares era bastante rigorosa, como na Cidade de Tebas, onde uma lei chegou a excluir das funções públicas quem não tivesse cessado, dez anos antes, qualquer atividade comercial. [...]¹⁹

Na Grécia antiga a participação política não era concedida a todos indistintamente. Aqui, cabe falar um pouco sobre política. Esse termo é "[...]" derivado do adjetivo originado de *pólis* (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade e, consequentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social [...].²⁰ Dalmo de Abreu Dallari resumidamente diz que "[...]" 'política' se refere à vida na *pólis*, ou seja, à vida em comum, às regras de organização dessa vida, aos objetivos da comunidade e às decisões sobre todos esses pontos."²¹ Ou seja, fazer política era na verdade discutir esses assuntos, mas a participação na discussão não era para todos, apenas aos considerados cidadãos.

¹⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 146.

²⁰ BOBBIO, Norberto. Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, v. 2, p. 954.

²¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1996, p. 8.

Os cidadãos na Grécia antiga eram os homens livres, que se ocupavam exclusivamente com as matérias de interesse da *pólis*. Paulo Bonavides relata que os gregos viviam numa sociedade escravocrata: “[...] a base social escrava, que permitia ao homem livre ocupar-se tão-somente dos negócios públicos, numa militância rude, exaustiva, permanente, diurna. Nenhuma preocupação de ordem material atormentava o cidadão na antiga Grécia. [...]”²² Como não se preocupavam com o seu sustento, pois seus escravos e sua família cuidavam disso, tinham liberdade para participar sem constrangimentos ou amarradas nas discussões políticas.

Em *A Condição Humana*, ao escrever sobre o assunto, Hannah Arendt observa: “[...] ser livre significava ao mesmo tempo não estar sujeito às necessidades da vida nem ao comando de outro e também não comandar [...].”²³ Darcy Azambuja complementa: “[...] quando Aristóteles fala em povo, refere-se somente aos homens livres das cidades gregas, e não aos escravos, que eram a maioria, mas não possuíam qualquer direito [...].”²⁴

Paulo Bonavides faz observação interessante: “[...] os autores mais rigorosos asseveram que não houve na Grécia antiga democracia verdadeira, mas aristocracia democrática, o que evidentemente traduz um paradoxo [...].”²⁵ Considerando a democracia como concebida hoje, conclui-se que a Grécia antiga não era democrática, pois poucos ocupavam a condição de cidadão e, portanto, a maioria das pessoas não participava das decisões políticas.

Uma curiosidade sobre a Grécia Antiga: Clístenes, um aristocrata que assumiu o governo de Atenas, promoveu algumas reformas por volta do ano 510 a.C. Entre elas criou a *Bulè*:²⁶

[...] constituiu também a base da instituição de um novo órgão, a *Bule* dos Quinhentos, de que faziam parte cinquenta cidadãos tirados à sorte de cada

²² BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 289.

²³ ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014, p. 39.

²⁴ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 12. ed. São Paulo: Globo, 1999, p. 212.

²⁵ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 289.

²⁶ BONINI, Roberto. *Pólis*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, v. 2.

uma das tribos: a *Bulè*, uma magistratura colegial, converteu-se no supremo órgão administrativo da cidade, tendo também uma função *probuleutica*, que implicava a composição da ordem do dia da assembléia popular.²⁷

Veja-se que nessa época, um órgão como a *Bulè*, demonstrava que havia certa participação popular na medida em que congregava cidadãos de diversas tribos e estes eram escolhidos ao acaso, por sorteio.

2.2 Democracia na contemporaneidade

Dada a diversidade de Estados nacionais no mundo, considerando sua cultura, sua história etc., cada nação vai organizando sua própria democracia. Certamente haverá diferenças nas democracias existentes pelo planeta. Mas algo é certo: as sociedades modernas não podem ter a mesma concepção de cidadão dos gregos antigos. Deve-se objetivar a inclusão máxima de pessoas nas decisões políticas. Marcelo Novelino destaca que “[...] em um regime democrático adota-se o sufrágio **universal** caracterizado pela possibilidade de todo cidadão votar e ser votado, independentemente de distinções quanto à classe social ou econômica, quanto ao sexo ou quanto à capacidade intelectual [...].”²⁸

Bobbio defende que uma definição mínima de democracia deve levar em conta inicialmente a elevada participação dos cidadãos nas decisões políticas e a existência de regras de procedimento que disciplinem essa participação política.²⁹
Para Bobbio:

[...] é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os

²⁷ BONINI, Roberto. Pólis. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, v. 2, p. 952.

²⁸ NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Método, 2011, p. 562.

²⁹ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. [...]³⁰

Além da elevada participação dos cidadãos e da existência de regras bem definidas sobre a participação política, Bobbio, como visto acima, defende que é indispensável que exista liberdade. A liberdade de escolha sem constrangimentos ou pressões e com a possibilidade dessa escolha prevalecer.

Percebe-se que alguns autores consideram a liberdade e a igualdade como pressupostas da democracia. Bobbio escreveu:

Liberdade e igualdade são os valores que servem de fundamento à democracia. Entre as muitas definições possíveis de democracia, uma delas - a que leva em conta não só as regras do jogo, mas também os princípios inspiradores - é a definição segundo a qual a democracia é não tanto uma sociedade de livres e iguais (porque, como disse, tal sociedade é apenas um ideal-limite), mas uma sociedade regulada de tal modo que os indivíduos que a compõem são mais livres e iguais do que em qualquer outra forma de convivência. [...]³¹

Além de defender que elas são fundamentos à democracia, Bobbio acrescenta que é na democracia que os indivíduos são os mais livres e iguais possíveis. Darcy Azambuja escreveu que “a democracia, pois, supõe a liberdade e a igualdade.”³² Marilena Chauí menciona que elas foram fundamentais para a definição de cidadão na democracia ateniense: “quando a democracia foi inventada pelos atenienses, criou-se a tradição democrática como instituição de três direitos fundamentais que definiam o cidadão: igualdade, liberdade e participação no poder [...].”³³ Ao analisar a liberdade e igualdade na Grécia antiga, Hannah Arendt apontava estreita ligação entre elas:

³⁰ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 20.

³¹ BOBBIO, Noberto. **Igualdade e liberdade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997, p. 8.

³² AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 12. ed. São Paulo: Globo, 1999, p. 221.

³³ CHAUI, Marilena. **Convite à filosofia**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2004, p. 405.

[...] A igualdade, portanto, longe de estar ligada à justiça, como nos tempos modernos, era a própria essência da liberdade: ser livre significava ser isento da desigualdade presente no ato de governar e mover-se em uma esfera na qual não existiam governar nem ser governado.³⁴

Sem dúvida, a liberdade e a igualdade são indissociáveis da democracia. Rousseau trouxe pensamento interessante sobre a igualdade: “[...] porque a vontade particular, por sua própria natureza, tende às predileções, enquanto a vontade geral propende para a igualdade [...].”³⁵ Antes de maiores apontamentos, faz-se necessário falar um pouco sobre o contrato social, a vontade geral e a vontade de todos, na visão de Rousseau. Reinaldo Dias explica o que significa o contrato social:

Rousseau concebe as pessoas no estado de natureza como seres livres, bons e iguais entre si, e as sociedades e que as corrompem. Mas, **como no estado de natureza existem dificuldades para satisfazer todas as necessidades, os indivíduos têm a necessidade de associar-se para colocar a sua vontade a serviço de todos.** Esta ele denomina de vontade geral, e ao obedecê-la o indivíduo obedece a si mesmo. O resultado institucional deste contrato é o Estado democrático de direito, representativo, em que o parlamento é o instrumento fundamental da vontade geral que se expressa por meio de lei.³⁶ (grifou-se)

Ao tratar também do contrato social, Eduardo Bittar assenta que “o contrato social possui o respaldo da vontade geral, que não se constitui meramente da somatória das vontades particulares, mas que se coloca na posição de representar o interesse comum [...].”³⁷ O próprio Rousseau, de maneira clara escreveu: “via de regra, há muita diferença entre a vontade de todos e a vontade geral; esta se refere somente ao interesse comum, enquanto a outra diz respeito ao interesse privado, nada mais sendo que uma soma das vontades particulares [...].”³⁸

³⁴ ARENDT, Hannah. **A condição humana.** 12. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014, p. 40.

³⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social.** 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 34.

³⁶ DIAS, Reinaldo. **Ciência política.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 72.

³⁷ BITTAR, Eduardo Carlos Bianca; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Curso de filosofia do direito.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 241.

³⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social.** 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 37.

Ao criar o Estado, a vontade geral se regerá por meio da lei com o objetivo precípuo de promover o bem comum. A lei, todavia, tem seus limites, que é a própria vontade geral. Nas palavras de Rousseau: “as leis não são, em verdade, senão as condições da associação civil. O povo submetido às leis deve ser o autor deles; somente aos que se associam compete regulamentar as condições da sociedade [...].”³⁹ Como a vontade geral, ao pretender o bem comum, regula a vida em sociedade, assim, segundo Rousseau, a igualdade é uma tendência na sociedade que firmou o pacto social.⁴⁰

Retomando a questão da democracia, na modernidade, ela reclama por uma maior participação possível. A participação de um grande número de pessoas nas decisões políticas nem sempre aconteceu.

No mundo inteiro, a participação política de certos grupos que outrora eram excluídos das decisões políticas, hoje é exigida. Nesse quesito, vale lembrar a luta das mulheres inglesas que eram chamadas de sufragistas – “nome dado, na Inglaterra, àquelas que lutavam pelo direito do voto à mulher [...].”⁴¹ Para conseguir lutar por seus direitos num mundo dominado pelos homens, elas aprendiam artes-marciais: “[...] as artes de autodefesa (boxe, luta livre, jiu-jitsu, etc.) há anos são uma parte indispensável da formação das sufragistas, mas elas estão se tornado cada vez mais interessadas em se aperfeiçoar nesses métodos [...]”⁴², destacou a revista BBC History Brasil. Note que lutas foram travadas para se garantir a participação política das mulheres hoje.

Sobre a participação de todos, Bobbio acrescentou:

[...] é evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedade sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. [...]”⁴³

³⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 48.

⁴⁰ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

⁴¹ PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012, p. 353.

⁴² GODFREY, Emelyne. As sufragistas e o jiu-jitsu. **BBC History Brasil**. São Paulo, ano 1, n. 4, p. 42-45, 2014, p. 43.

⁴³ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 42.

Apesar de reconhecer o que significa a expressão participação de todos, seria inviável que a sociedade caminhasse dependendo das decisões que envolvessem a participação de todos os cidadãos. Relacionado a esse assunto, Rousseau escreveu:

Se tomarmos o termo no rigor da acepção, nunca existiu verdadeira democracia, nem jamais existirá. **É contra a ordem natural que o grande número governe e o pequeno seja governado. Não se pode imaginar que o povo permaneça constantemente reunido para ocupar-se dos negócios públicos;** e vê-se facilmente que não seria possível estabelecer comissões para isso sem mudar a forma da administração.⁴⁴ (grifou-se)

Na Grécia antiga era praticada a democracia direta. “A democracia direta é uma forma na qual os cidadãos podem participar diretamente do processo de tomada de decisões políticas, sem a intermediação de um representante [...].”⁴⁵ As reuniões para tratar dos assuntos da cidade ocorriam em locais públicos, como uma praça, por exemplo. Bobbio comenta a respeito:

[...] Para os antigos a imagem da democracia era completamente diferente: falando de democracia eles pensavam em uma praça ou então em uma assembleia na qual os cidadãos eram chamados a tomar eles mesmos as decisões que lhes diziam respeito. [...]⁴⁶

Darcy Azambuja indica algumas razões que permitiam a existência da forma direta nos Estados gregos: “[...] a pequena extensão territorial desses Estados, que eram realmente cidades, o que facilitava a reunião frequente de todos os cidadãos [...]”⁴⁷, o número pequenos de cidadãos, “[...] pois a maior parte da população era escrava e não tinha direito de voto. [...]”⁴⁸ Além disso, “[...] os assuntos a resolver eram poucos e de caráter geral, como a paz, a guerra, julgamentos de certos crimes

⁴⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 83.

⁴⁵ DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 168.

⁴⁶ BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 372.

⁴⁷ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 12. ed. São Paulo: Globo, 1999, p. 217.

⁴⁸ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 12. ed. São Paulo: Globo, 1999, p. 217.

[...].⁴⁹ Conclui Darcy Azambuja: “[...] o cidadão grego, vivendo do trabalho do escravo, tinha todo o tempo disponível para participar das assembleias; sua profissão era a de cidadão.”⁵⁰

Entende-se, por isso, a noção de democracia como o povo decidindo as questões da cidade. Conduz a ideia de governo do povo, já que as decisões são do povo, daqueles considerados cidadãos. Em razão disso, Dalmo de Abreu Dallari reconhece:

Desde o século dezoito se afirmou como ideal político a democracia, sistema em que a vontade do povo deve estar acima de qualquer outra. E pela impossibilidade de reunir o povo em praças públicas, todos os dias, para tomar decisões políticas foi criado o sistema de “democracia representativa”.⁵¹

Na atualidade com a tendência de incluir um número muito maior de pessoas participando das decisões políticas, Bobbio destaca que “[...] a exigência, tão frequente nos últimos anos, de maior democracia exprime-se como exigência de que a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta. [...]”⁵² Sim, não basta participar, mas é vital que a participação política seja expressa da forma mais direta possível. Como, bem traduziu Ramayana: “[...] o voto deve dignificar o efetivo exercício da manifestação livre e soberana da vontade.”⁵³ Pelo voto, cada indivíduo é igual e tem a mesma importância.

Por outro lado, pela clara impossibilidade de reunir todos os cidadãos para resolver as questões de interesse da cidade, a democracia sofreu mudanças em relação àquela vivenciada pelos gregos antigos. Não é possível na atualidade utilizar-se do modelo da Grécia antiga. A esse respeito, Tiago de Menezes Conceição traz:

⁴⁹ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciéncia política**. 12. ed. São Paulo: Globo, 1999, p. 217.

⁵⁰ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciéncia política**. 12. ed. São Paulo: Globo, 1999, p. 217.

⁵¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1996, p. 39.

⁵² BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 41.

⁵³ RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 3.

A realidade é que o modelo de democracia direta dificilmente se sustenta nos Estados contemporâneos, seja pelo acréscimo de dimensões territoriais e populacionais, seja pela mudança de modelo econômico, que exige do cidadão a integração ao mercado, com a máxima dedicação para a atividade laboral-econômica que lhe garanta, ao menos, a subsistência.⁵⁴

Dessa forma, diante das dificuldades apresentadas para a realização da democracia direta nos dias de hoje, os Estados modernos têm adotado largamente a democracia indireta:

[...] como a democracia direta não é praticável no mundo moderno, a população, soberana, nomeia seus representantes, por via de eleições, para o exercício das funções de governo. É a solução denominada democracia indireta, ou democracia representativa, ou, ainda, *sistema representativo de governo*.⁵⁵

Escreveu Darcy Azambuja que “a democracia representativa, ou regime representativo, é o sistema comum de governo nos Estados modernos [...].”⁵⁶ Apesar disso, Tiago de Menezes Conceição reconhece que os Estados modernos não abandonaram totalmente as formas de participação direta em algumas circunstâncias.⁵⁷ Sahid Maluf faz uma observação interessante:

No mundo moderno, porém, a democracia surgiu sob a forma *indireta* ou *representativa*. Manteve-se o princípio da soberania popular (*todo poder emana do povo e em seu nome será exercido*), transferindo-se o exercício das funções governamentais aos *representantes* ou *mandatários* do povo. Democracia e representação política tornam-se, no mundo moderno, ideias equivalentes: fala-se em democracia e subentende-se o sistema representativo de governo.⁵⁸

⁵⁴ CONCEIÇÃO, Tiago de Menezes. **Direitos políticos fundamentais**: a sua suspensão por condenação criminal e por improbidade administrativa. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2014, p. 33.

⁵⁵ MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 255.

⁵⁶ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 12. ed. São Paulo: Globo, 1999, p. 218.

⁵⁷ CONCEIÇÃO, Tiago de Menezes. **Direitos políticos fundamentais**: a sua suspensão por condenação criminal e por improbidade administrativa. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

⁵⁸ MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 311-312.

Veja-se que em razão do uso de instrumentos da democracia indireta, o sistema representativo termina por ser equivalente a própria ideia de democracia nos tempos atuais. Igualmente relevante é o que escreveu Denis L. Rosenfield:

O paradoxo da democracia consiste em que, de um lado, ela é talvez a única forma de governo capaz de ampliar e desenvolver os direitos sociais e políticos, inclusive a introdução destes direitos em esferas até então fechadas a esta forma de participação política, mas, de outro lado, para dar satisfação aos novos direitos sociais da população, ela termina por concentrar todo o poder nas mãos do Estado. [...]⁵⁹

Apesar de a democracia promover e ampliar direitos, inclusive os políticos, ao exercer a democracia na forma indireta, há na verdade, no caso de eleição para o cargo de chefe do Poder Executivo, uma transferência do poder estatal do povo para esse governante que conduzirá os negócios do Estado. Da mesma sorte, nas eleições para cargos do Poder Legislativo, há a transferência de poder para os legisladores eleitos. Realmente são contradições da democracia moderna.

2.3 A atual democracia brasileira

O Brasil é um país jovem se comparado a outros Estados nacionais. Como nação independente, o Brasil tem apenas pouco mais de 190 (cento e noventa) anos. O povo brasileiro viveu sob a monarquia imperial e desde 1889 sob governos republicanos. O Brasil tem atualmente sua sétima Constituição, tendo passado pelas Constituições de 1824 (Constituição imperial), 1891 (primeira Constituição republicana), 1934, 1937, 1946, 1967, além da Emenda 1 de 1969.

Todas essas Cartas Magnas de alguma forma concederam, restringiram e delimitaram os direitos políticos e a participação do povo nas decisões políticas do país. Hoje está em vigor a Constituição Federal promulgada em cinco de outubro de 1988. Essa constituição estabeleceu inúmeros direitos e garantias de natureza

⁵⁹ ROSENFIELD, Denis L. **O que é democracia**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2003, p. 73.

política que estão espalhados pelo seu texto, em especial no Capítulo IV (direitos políticos) do Título II (dos direitos e garantias fundamentais). Sobre o assunto, escreveu George Marmelstein:

Esses direitos visam, sobretudo, possibilitar a participação dos cidadãos na vida política do país. São, portanto, direitos de cidadania, termo que deve ser compreendido no mais amplo sentido e não apenas na possibilidade de votar e ser votado ou de se filiar a um partido político. O exercício pleno da cidadania participativa é pressuposto básico para a democracia.⁶⁰

Com esses direitos expressos na Carta Magna, a atual democracia brasileira já nasceu fortalecida. O Brasil se autoproclama um Estado Democrático de Direito. Sobre isso, Marlon Reis expõe:

[...] Sob esse conceito, é democrático o Estado que disponibiliza mecanismos de consulta à sociedade para definir as decisões a serem adotadas, ao menos no que toca aos temas mais gerais e relevantes da agenda política. O Estado autoritário é, por outra via, aquele que confere a um indivíduo ou a um grupo diminuto de pessoas ligadas por vínculos profissionais, ideológicos, religiosos, raciais ou sociais o poder de definir – em caráter impositivo – quais os caminhos para a tomada de decisões.⁶¹

Ao se observar as palavras acima referidas, conclui-se que o Brasil é um Estado democrático. Mas nem sempre foi assim. A Lei Fundamental de 1988 tem apenas pouco mais de 25 (vinte e cinco) anos. Anteriormente a ela, o país viveu sob um Estado autoritário, sob um governo ditatorial. Ao falar sobre esse tipo de regime, Darcy Azambuja escreveu: “pode-se dizer que a ditadura tem como elemento característico o fato de estarem unidos na mesma pessoa ou grupo de pessoas os Poderes Executivo e Legislativo, e às vezes também o Poder Judiciário, porém isto raramente.”⁶² Em outra fala manifesta: “quando o mesmo individuo ou grupo de indivíduos administra, governa, e também faz as leis, temos uma ditadura.”⁶³

⁶⁰ MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 217.

⁶¹ REIS, Márlon. **Direito eleitoral brasileiro**. Brasília: Alumnus, 2012, p. 61.

⁶² AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 12. ed. São Paulo: Globo, 1999, p. 224.

⁶³ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 12. ed. São Paulo: Globo, 1999, p. 225.

Não é por acaso, que se diz que a ditadura foi um regime antidemocrático. A democracia permite a participação de um grande contingente de cidadãos nas decisões políticas. Isso não ocorre nas ditaduras. Muitos Estados modernos, ao adotarem a tríplice repartição dos poderes proposta por Montesquieu, tem um papel muito definido para cada poder. O Poder Legislativo, a quem cabe produzir a norma que afetará a vida de todos, é composto por representantes do povo. Dessa forma, há nesse poder a representação popular, bem como também no Poder Executivo já que seu titular é eleito pelo voto direto, como acontece aqui no Brasil.

O Brasil adota vários instrumentos de participação popular. Segundo Marcos Ramayana:

No Brasil, a Constituição Federal vigente retrata nitidamente a democracia plebiscitária ou semidireta, através da adoção de instrumentos democráticos como o referendo, plebiscito, controle popular nas contas municipais (art. 31, § 3º), iniciativa popular de projetos de lei e vários outros.⁶⁴

Por sua vez, Reinaldo Dias, ao mencionar alguns desses mesmos institutos, considera-os como instrumentos de democracia direta: “[...] muitos Estados contemplam em suas constituições mecanismos de democracia direta, como o Brasil, que na Constituição de 1988 incluiu a iniciativa popular, o referendo, plebiscito. [...].”⁶⁵

Apesar de ambos os autores reconhecerem que esses institutos são democráticos, divergem quanto ao tipo, se diretos ou indiretos. Como falado anteriormente, o assunto democracia é bastante complexo. Mais adiante, pretende-se apresentar alguns dos institutos previstos na Lei Maior brasileira que promovem a participação dos cidadãos na democracia brasileira.

⁶⁴ RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 23.

⁶⁵ DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 168.

3 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA PREVISTAS NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

A participação política é apresentada no início da Constituição Federal de 1988. Em seu texto, vê-se expressamente que a cidadania é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro (art. 1º, II).

Os termos participação política e cidadania estão intimamente ligados. José Afonso da Silva diz que a cidadania “[...] qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política [...].”⁶⁶

Por sua vez, André Ramos Tavares apresenta o conceito de direitos políticos, que segundo ele, é “[...] o direito de todos participarem e tomarem conhecimento das decisões e atividades desenvolvidas pelo governo [...].”⁶⁷ É comum ter-se como cidadão qualquer pessoa indistintamente. É bem verdade que todas as pessoas são possuidoras de direitos (art. 5º, Constituição brasileira de 1988), mas num sentido mais estrito, mais técnico, considerando-se as ideias anteriormente expressadas, depreende-se que o cidadão - o detentor da cidadania - é aquele que tem garantida sua efetiva participação nas decisões do Estado.

Ao falar do princípio da cidadania, expresso no art. 1º, II, da Carta Magna brasileira, Bulos comenta: cidadania “[...] é o *status* das pessoas físicas que estão no pleno gozo de seus direitos políticos ativos (capacidade de votar) e passivos (capacidade de ser votado e, também, de ser eleito) [...].”⁶⁸ De maneira direta e acertada, o mencionado autor relaciona a condição de cidadão com a aquisição e o gozo dos direitos políticos. Dessa forma, só o cidadão brasileiro poderá participar efetivamente dos instrumentos existentes na democracia brasileira.

⁶⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 349-350.

⁶⁷ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 669.

⁶⁸ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 511.

A Carta Magna de 1988, em seu art. 1º, *caput*, inaugura seu texto trazendo também o seguinte: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, **constitui-se em Estado Democrático de Direito** e tem como fundamentos: [...].” (grifou-se)

Ao escrever sobre as discussões que envolvem os termos Estado de direito e Estado democrático, Canotilho faz a seguinte observação:

Respondem alguns que Estado de direito e democracia correspondem a dois modos de ver a liberdade. No Estado de direito concebe-se a liberdade como *liberdade negativa*, ou seja, uma ‘liberdade de defesa’ ou de ‘distanciação’ perante o Estado. É uma *liberdade liberal* que ‘curva’ o poder. Ao Estado democrático estaria inerente a *liberdade positiva*, isto é, a liberdade assente no exercício democrático do poder. É a *liberdade democrática* que legitima o poder. [...]⁶⁹

Havia a necessidade de limitar o poder do Estado, pois este invadia demasiadamente a esfera de vontade do indivíduo. Por outro lado, não era concedida ao indivíduo a possibilidade de participar do poder. Por isso a burguesia, mediante a criação do Estado (liberal) de direito, abraçou a causa da proteção à liberdade que deveria ser dada ao indivíduo, devendo o Estado se manter a certa distância. Mas isso não era suficiente, a participação política era também almejada.

Veja-se que o termo democrático, que nos remete à palavra democracia, está contido no texto constitucional. Ao classificar a atual Constituição Federal como democrática, Bulos, em sua obra, anota:

[...] Ocorreu intensa participação popular, com inúmeras propostas de emendas, algumas das quais com mais de um milhão de assinaturas. Cerca de cinco milhões de pessoas, aproximadamente, circularam pelo Congresso Nacional, participando do processo de elaboração da Constituição de 1988.⁷⁰

⁶⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 99.

⁷⁰ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 120.

Nota-se que grande número de pessoas se empenhou para que a nova Lei Maior do país contemplasse com bastante generosidade vários mecanismos de participação popular, de modo a permitir que o povo pudesse se envolver efetivamente nas decisões do Estado brasileiro. Isso, aproximadamente após 20 (vinte) anos de período de ditadura militar.

Dessa forma a atual Carta Constitucional brasileira em seu art. 14, ao tratar dos direitos políticos, trouxe o seguinte:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo **voto** direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - **plebiscito**;
 - II - **referendo**;
 - III - **iniciativa popular**.
- [...] (grifou-se)

Inicialmente, vê-se expressamente no referido artigo 4 (quatro) meios ou instrumentos do exercício da soberania popular: plebiscito, referendo, iniciativa popular e voto. Mas esses instrumentos não esgotam as possibilidades de participação do cidadão brasileiro. Há outros mecanismos. Observe-se o que traz André Ramos Tavares sobre esse quesito:

A Constituição de 1988 consagra, em texto expresso, mecanismos de participação nas decisões estatais. É mais do que um mero vaticínio. Imprimiu o legislador constituinte a característica participativa à democracia brasileira, bastando ao operador do Direito aplicar a Constituição que se lhe apresenta. A ação popular e o direito à informação (em sentido amplo) não podem deixar de ser mencionados precisamente neste contexto, tendo em vista que “a democracia não se pode resumir ao exercício do direito de votar e de ser votado, e nas formas de participação direta como o plebiscito, referendo e a iniciativa popular das leis”.⁷¹

⁷¹ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 780.

De fato, há outras formas de participação política além das mencionadas expressamente no art. 14 do texto constitucional de 1988. Percebe-se a existência de outros dispositivos como a ação popular, instrumento intimamente ligado à soberania popular e estabelecido pela atual Carta Magna conforme se vê:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; [...] (grifou-se)

Percebe-se que o dispositivo constitucional mencionado carrega a expressão cidadão, conceito ligado aos direitos políticos. Assim, pode-se também considerar que o direito à propositura da ação popular é reflexo do Estado democrático de direito.

Encontra-se também posta na Constituição Federal brasileira outra forma de participação dos cidadãos na vida do Estado brasileiro. Ao tratar da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, o texto constitucional previu que os Poderes da República devem manter sistema de controle interno com o fim de acompanhar a legalidade e o regular uso dos recursos públicos. Essa fiscalização também pode ser feita pelo cidadão como se observa em seu art. 74:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (grifou-se)

Como se pode constatar, o cidadão brasileiro tem legitimidade para denunciar perante o Tribunal de Contas da União as irregularidades cometidas pelos gestores públicos no uso dos bens e recursos públicos, e isso pressupõe que este cidadão vem acompanhando os atos administrativos da Administração Pública, percebendo-se dessa forma o poder de fiscalização do cidadão.

O direito à informação, e consequentemente o de fiscalização, são inerentes a um Estado democrático de direito, pois, se a sociedade entrega a seus representantes a condução do Estado, deve este se submeter ao controle e a fiscalização dos seus cidadãos.

Nota-se que o texto constitucional traz vários direitos relacionados com a condição de cidadão e consequentemente com a democracia. O poder constituinte originário inseriu na Constituição Federal brasileira de 1988 inúmeras formas de o cidadão brasileiro participar das decisões políticas do país. Resta claro que os instrumentos de participação popular previstos na Constituição Federal brasileira visam a envolver seu cidadão nas decisões políticas do Estado.

3.1 Plebiscito e Referendo

Nos primeiros incisos do art. 14, da Carta Magna de 1988, fala-se em plebiscito e referendo, termos que certamente são do conhecimento das pessoas, mas, por vezes, os seus reais significados podem não estar plenamente compreendidos.

Possivelmente há de se imaginar que no geral se tem a ideia que esses instrumentos da democracia se referem a uma consulta popular feita pelos

legisladores brasileiros. O plebiscito e o referendo são institutos semelhantes, mas com suas especificidades.

Veja-se o conceito trazido por Bulos sobre plebiscito:

[...] é uma consulta prévia aos eleitores sobre assuntos políticos ou institucionais, antes de a lei ser elaborada. As perguntas são diretas e o povo responde, apenas sim ou não. Cumpre ao Congresso Nacional formular os questionamentos (CF, art. 49, XV).⁷² (grifou-se)

Para perceber a sutil diferença do plebiscito para o referendo, Bulos assim definiu o segundo termo:

[...] é uma confirmação de assunto já transformado em lei. Faz-se uma consulta ao povo para que ele ratifique ou rejeite determinado ato legislativo. Desse modo, os eleitores respondem sim ou não, decidindo sobre a matéria, previamente aprovada pelo Congresso Nacional.⁷³ (grifou-se)

Nota-se que ambas são formas de consultar o povo, todavia, no plebiscito essa consulta é prévia. No referendo, já existe um ato ou um dispositivo legal. Nesse caso, o referendo busca obter a confirmação desse ato ou a sua rejeição mediante consulta pública.

O Ministro Gilmar Mendes também faz a distinção:

A diferença entre *plebiscito* e *referendo* concentra-se no momento de sua realização. Enquanto o *plebiscito* configura consulta realizada aos cidadãos sobre a matéria a ser posteriormente discutida no âmbito do Congresso Nacional, o *referendo* é uma consulta posterior sobre determinado ato ou decisão governamental, seja para atribuir-lhe eficácia que ainda não foi

⁷² BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 871.

⁷³ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 871.

reconhecida (*condição suspensiva*), seja para retirar a eficácia que lhe foi provisoriamente conferida (*condição resolutiva*).⁷⁴

Esses mecanismos de consulta, apesar de serem formas de exercício da soberania popular, dependem de autorização ou convocação pelo Congresso Nacional nos termos do art. 49, XV, Constituição Federal de 1988.

O plebiscito e o referendo são regulados pela Lei n.º 9.709/98. Essa lei, no art. 1º, praticamente repete a parte inicial do art. 14 do referido texto constitucional. Já no art. 2º estabelece o seguinte:

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição. (grifou-se)

Nota-se, conforme já mencionado, que tanto o plebiscito, quanto o referendo são consultas feitas ao povo, sendo o primeiro uma consulta prévia, enquanto o outro é convocado à posteriori. Apesar da democracia incipiente, o povo brasileiro já vivenciou ambas as situações.

De acordo com o art. 2º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, com a alteração dada pela Emenda Constitucional n.º 2, de 25/8/92, havia a previsão de realização de um plebiscito na data de 21/4/93, para que o povo brasileiro definisse a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que iriam vigorar no país a partir de 1º/1/95. O plebiscito foi realizado e o povo brasileiro escolheu a república como forma de governo e o presidencialismo como sistema de governo conforme resultado constante do quadro seguinte:

⁷⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. Os direitos políticos na Constituição. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 722.

Tabela 1 – Plebiscito de 21 de abril de 1993.

Eleitorado	90.256.629		
Comparecimento	67.010.241	74,24	
Abstenções	23.246.311	25,76	
Forma de governo	Votos	Votantes (%)	Eleitorado (%)
República	44.266.433	66,05	49,04
Monarquia	6.843.159	10,20	7,58
Votos em branco	7.030.852	10,49	7,78
Votos nulos	8.869.797	13,23	9,82
Sistema de governo			
Presidencialismo	37.156.841	55,44	41,16
Parlamentarismo	16.517.862	24,64	18,30
Votos em branco	3.467.204	5,17	3,84
Votos nulos	9.868.334	14,27	10,93

Fonte: PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012, p. 284.

Percebe-se pelos números apresentados que houve um comparecimento de quase 75% (setenta e cinco por cento) dos eleitores aptos a votar na ocasião. Todavia, Walter Costa Porto faz a seguinte observação:

[...] O elevado número de abstenções – 25,76% dos eleitores – foi, para muitos, preocupante. Somado com os votos brancos e nulos, representou 43,36% do eleitorado. Após um largo debate entre republicanos e monarquistas, entre presidencialistas, pouco mais da metade do corpo eleitoral se dignou a optar pelas formas e sistemas de governo apregoados.⁷⁵

Realmente, ao se observar a Tabela 1, vê-se que a escolha da república e do presidencialismo no Brasil se deveu a pouco mais da metade dos votantes, mas estes representaram menos de 50% (cinquenta por cento) do eleitorado total daquela época.

Claro que se deve levar em conta que o eleitor brasileiro está mais acostumado a votar em candidato e/ou partido político (voto de legenda) do que votar em temas que demandam certo conhecimento técnico e amadurecimento político.

⁷⁵ PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002, p. 394.

Da leitura da obra - O voto no Brasil - de Walter Costa Porto, nota-se que o Congresso Nacional, ao aprovar a Lei n.º 8.624/93, possuía visão diferente do então presidente Fernando Collor de Melo. Este, ao sancionar a referida lei, vetou o § 1º do art. 2º, bem como o próprio *caput* do art. 2º da referida lei, por entender que a cédula eleitoral aprovada pelo Congresso Nacional para ser utilizada no plebiscito vindouro, “[...] irá causar dificuldade no eleitor [...].”⁷⁶ Em seu voto ele continua:

A meu ver, o tempo para a propaganda eleitoral não será o suficiente para esclarecer toda a população que irá votar, o que poderá dificultar muito a manifestação popular sobre a pesquisa que se pretende fazer.

A cédula deveria ser mais esclarecedora, o que não acontece com o modelo aprovado. Este voto, com efeito, levaria o Tribunal Superior Eleitoral a organizar a cédula mais adequada para o evento, visto que o inciso XVIII do art. 23 do Código Eleitoral (Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965) dá esta atribuição ao mais alto órgão da Justiça Eleitoral.⁷⁷

O modelo de cédula aprovado pelo Congresso Nacional na ocasião, tendo sido vetado foi o modelo a seguir apresentado:

Quadro – Cédula aprovada pelo Congresso Nacional (Lei n.º 8.624/1993).

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL PLEBISCITO		
Marque com um (x) o sistema e a forma de governo de sua escolha		
<input type="checkbox"/>	PARLAMENTARISMO	<input type="checkbox"/> REPUBLICANO
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/> MONARQUIA
<input type="checkbox"/>	PRESIDENCIALISMO REPUBLICANO	

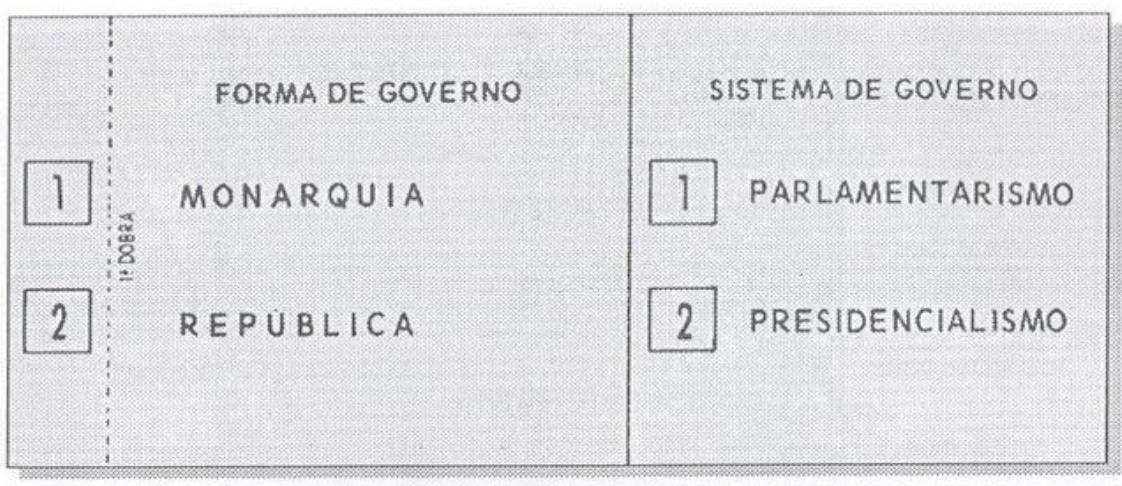
Fonte: PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012, p. 390.

⁷⁶ BRASIL. Mensagem n.º 58. Veto à Lei n.º 8.624/1993. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/VEP-LEI-8624-1993.pdf>. Acesso em: 4 maio 2015.

⁷⁷ BRASIL. Mensagem n.º 58. Veto à Lei n.º 8.624/1993. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/VEP-LEI-8624-1993.pdf>. Acesso em: 4 maio 2015.

Verifica-se que era confusa a cédula de votação do plebiscito aprovada pelo Congresso Nacional. Como tal modelo foi vetado, restou ao Tribunal Superior Eleitoral aprovar a cédula que foi utilizada no plebiscito de 1993, conforme modelo apresentado adiante:

Figura – Cédula utilizada no Plebiscito de 1993.



Fonte: BRASIL. Cédula do plebiscito 1993. **Portal Brasil**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2010/09/historia/cedula-1993.jpg/view>>. Acesso em: 4 maio 2015.

Veja-se que agora há uma divisão entre as opções de forma de governo – monarquia e república - e sistema de governo – parlamentarismo e presidencialismo.

Na verdade, esse plebiscito suscitou várias discussões interessantes. O jornalista Tércio Amaral⁷⁸ trouxe algumas. Um ex-deputado mencionou que houve um golpe da República em 1889 promovido pelos militares e que o brasileiro precisava opinar sobre a mudança de regime.

Inicialmente a data do plebiscito estava marcada para o dia sete de setembro de 1993. Alguns associavam esta data à monarquia. Por outro lado, a data do plebiscito sofreu alteração, vindo a se realizar em vinte e um de abril de 1993, data

⁷⁸ AMARAL, Tércio. Há 20 anos brasileiros decidiram pelo presidencialismo. **Diário de Pernambuco**, 21 abr. 2013. Disponível em: <http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2013/04/21/interna_politica,435117/ha-20-anos-brasileiros-decidiram-pelo-presidencialismo.shtml> Acesso em: 4 maio 2015.

alusiva à República, já que Tiradentes morreu por lutar pelo regime republicano em Minas Gerais.

O referido jornalista ainda traz questão do tipo: como seria a monarquia presidencialista? É certo, como relatado também por Tércio Amaral, que houve falta de informação, de modo a não permitir uma maior assimilação de todos os segmentos da sociedade sobre as questões postas em votação.

No dia onze de dezembro de 2011, parte do eleitorado brasileiro vivenciou novamente a experiência de participar de um plebiscito. Esse ocorreu no norte do país, no estado do Pará. Na ocasião, o plebiscito consultava o eleitorado do estado do Pará sobre a possibilidade de essa unidade da federação se dividir e formar dois novos estados: os estados de Carajás e Tapajós.

Dentre outras normas que disciplinavam o plebiscito, uma delas era a Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n.º 23.342/2011. Nela estavam estabelecidas as perguntas que foram feitas aos eleitores na ocasião.

Conforme o art. 2º da mencionada resolução, as questões postas eram as seguintes:

Art. 2º Serão submetidas a todos os eleitores cadastrados na circunscrição do Estado do Pará as seguintes perguntas:

- a) **Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Carajás?**
- b) **Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Tapajós?** (grifou-se)

Na ocasião o eleitorado apto no estado do Pará era de 4.848.495 (quatro milhões, oitocentos e quarenta e oito mil, quatrocentos e noventa e cinco) eleitores. Ao final da apuração, foram obtidos os seguintes resultados:

Tabela 2 - Resultado da Pergunta: Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Carajás?

Resultado do plebiscito	Total	%
Não	2.363.561	66,60
Sim	1.185.546	33,40
Brancos	14.895	0,41
Nulos	37.847	1,05
Abstenção	1.246.646	25,71
Votos válidos	3.549.107	98,54
Votos apurados	3.601.849	100

Fonte: JUSTIÇA ELEITORAL. Resultado geral da votação para criação do Estado do Carajás – Plebiscito 2011. **Justiça Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-geral-da-votacao-carajas-plebiscito-2011>>. Acesso: em 4 maio 2015.

Tabela 3 – Resultado da Pergunta: Você é a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Tapajós?

Resultado do plebiscito	Total	%
Não	2.344.654	66,08
Sim	1.203.574	33,92
Brancos	17.729	0,49
Nulos	35.892	1,00
Abstenção	1.246.646	25,71
Votos válidos	3.548.228	98,51
Votos apurados	3.601.849	100

Fonte: JUSTIÇA ELEITORAL. Resultado geral da votação para criação do Estado do Tapajós – Plebiscito 2011. **Justiça Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-da-votacao-por-estado-tapajos-plebiscito-2011>>. Acesso: em 4 maio 2015.

O plebiscito é um instrumento que comporta proceder à consulta dos eleitores sobre várias questões. A possibilidade de desmembrar um estado-membro e criar novos estados possui previsão específica de uso do plebiscito para consultar a população interessada, com menção expressa no art. 18, Constituição brasileira de 1988. Observa-se no texto constitucional que tal plebiscito se presta também para consultar a população interessada quanto da criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.

Diante da realização deste primeiro plebiscito nos moldes do art. 18 da Carta Magna de 1988, afirmou-se que o “resultado da consulta popular poderá incentivar ou desestimular outros projetos de redivisão territorial do país.”⁷⁹ Dessa experiência, em notícia veiculada, o portal IG destaca que os líderes que defendiam posições antagônicas no plebiscito – os unionistas e os separatistas – vislumbram duas consequências como resultado dessa consulta realizada no estado do Pará:

Líderes unionistas e separatistas apontavam instantes antes do início da apuração que o resultado contrário à divisão do Estado terá duas grandes consequências. Haverá um **arrefecimento dos projetos de desmembramentos de outros Estados** e também deve ser iniciado agora um **lobby para mudanças nas políticas de realização de novos plebiscitos**.

A proposta mais polêmica está relacionada à abrangência da votação. Hoje, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) determina que todo o Estado a ser emancipado ou que perde território pode votar. As frentes separatistas querem reduzir esse eixo de consulta apenas as regiões que pedem para serem desmembradas.

Na lista de áreas a serem separadas estão o Maranhão do Sul (Maranhão); Gurjéia (Piauí); Rio São Francisco (Bahia); Araguaia e Mato Grosso do Norte (Mato Grosso); Oiapoque (Amapá) e Rio Negro, Solimões e Juruá (Amazonas).⁸⁰ (grifou-se)

É certo que haverá aumento nas discussões em outros estados sobre a possibilidade de se propor plebiscito para discutir desmembramento e criação de novos estados. Sem dúvida, como falado acima, a grande polêmica concentra-se na discussão de quem deveria votar nesses casos, quem seria a população diretamente interessada. Ao propor desmembramento, por exemplo, só deveriam votar aqueles pertencentes à parte a ser dividida ou toda a população deveria ser ouvida, como ocorreu no caso do plebiscito do Pará, em que toda a população do estado foi consultada? No caso concreto do referido plebiscito, Pedro Lenza informa a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o que seria população diretamente interessada:

⁷⁹ GONÇALVES, André. Plebiscito da divisão do Pará será teste para novos estados. **Gazeta do povo**, 3 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/plebiscito-da-divisao-do-pará-será-teste-para-novos-estados-a0jv1p6vpkm4fqdjcc2czbexa>>. Acesso em 4 maio 2015.

⁸⁰ LIMA, Wilson. População do Pará rejeita criação de Carajás e Tapajós. **IG**, 11 dez. 2011. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/pa/populacao-do-pará-rejeita-criacao-de-carajas-e-tapajos/n1597405399370.html>>. Acesso em: 4 maio 2015.

Avançando, o art. 18, § 3º, CF/88, estabelece que os Estados podem desmembrar-se para formarem novos Estados mediante **aprovação da população diretamente interessada**, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

E o que deve ser entendido como **população diretamente interessada** a ser ouvida no plebiscito?

Em 24.08.2011, o Plenário do STF decidiu, no julgamento da **ADI 2650**, que o plebiscito para o desmembramento de um Estado da federação deve envolver não somente a população do território a ser desmembrado mas a de **todo o Estado**.⁸¹

Certamente virão novas discussões sobre essa questão, inclusive nos tribunais. Lenza acrescenta, ainda:

E quais poderiam ser os possíveis resultados do plebiscito?

Se o povo responder que não é a favor da separação para formação de novos Estados (**desmembramento formação**), o procedimento não seguirá, ou seja, a **vontade negativa** do povo **vincula**, não podendo, assim, jamais, o Parlamento aprovar eventual projeto de lei complementar criando os novos Estados contra a vontade negativa manifestada no plebiscito.

Nesse sentido, parece-nos possível concluir que a democracia direta prevalece sobre a democracia representativa.⁸²

Como observado acima, o plebiscito é um instrumento de participação em que o eleitorado indica diretamente sua opinião, a qual deve ser respeitada em atendimento ao princípio da soberania popular.

Com o advento da *internet* e das redes sociais, sabe-se que é possível ao eleitor ter acesso a uma gama enorme de informação sobre vários temas. Dessa forma, o plebiscito é uma ferramenta de consulta que poderá ser utilizada para ouvir a opinião da população sobre variados temas de relevância nacional. Certamente haverá informação disponível ao cidadão para que ele possa votar e opinar com mais segurança e entendimento ao exercer o voto no plebiscito.

⁸¹ LENZA, Pedro. O plebiscito no Estado do Pará. **Carta Forense**, 2 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/o-plebiscito-no-estado-do-pará/7993>>. Acesso em: 4 maio 2015.

⁸² LENZA, Pedro. O plebiscito no Estado do Pará. **Carta Forense**, 2 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/o-plebiscito-no-estado-do-pará/7993>>. Acesso em: 4 maio 2015.

O referendo, como visto anteriormente, é uma consulta feita posteriormente à edição da lei, de modo a confirmar ou refutar determinado dispositivo contido nela. No Brasil o referendo não é uma novidade. Durante o período dos anos de 1961 a 1963, o Brasil vivenciou o parlamentarismo. No ano de 1963 foi realizado no Brasil um referendo com o fim de consultar os eleitores sobre a manutenção ou não do parlamentarismo no país.⁸³ Na consulta, o eleitor deveria responder a seguinte indagação: “Aprova o ato adicional que institui o Parlamentarismo?” Ao computar-se o resultado geral da votação⁸⁴, com um comparecimento de 66,18% (sessenta e seis vírgula dezoito por cento) dos eleitores, com votos de 76,98% (setenta e seis vírgula noventa e oito por cento), o eleitorado brasileiro disse – **não**, expressando seu desejo pela volta do presidencialismo ao Brasil.

Certamente, o referendo mais conhecido pela população brasileira também chamado de referendo das armas ou do desarmamento por alguns, foi realizado no primeiro domingo de outubro do ano de 2003. O Congresso Nacional aprovou a Lei n.º 10.826/2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento. Em seu art. 35, a mencionada lei dispõe:

Art. 35. É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º desta Lei.

§ 1º Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005.

§ 2º Em caso de aprovação do referendo popular, o disposto neste artigo entrará em vigor na data de publicação de seu resultado pelo Tribunal Superior Eleitoral. (grifou-se)

Como visto acima, a referida lei traz uma vedação, mas para ela ter eficácia, dependia do resultado do referendo que se realizou em outubro de 2003. A pergunta feita ao eleitor foi: O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil? O referendo teve o seguinte resultado:

⁸³ TSE. Referendo. **Tribunal Superior Eleitoral.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/institucional/museu-do-voto/referendo>>. Acesso em: 4 maio 2015.

⁸⁴ TSE. Referendo de 1963. **Tribunal Superior Eleitoral.** Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/referendo-de-1963>>. Acesso em: 4 maio 2015.

Tabela 4 – Resultado do Referendo de 2003 (art. 35 da Lei n.º 10.826/2003).

Placar do referendo	Total	%
Não	59.109.265	63,94
Sim	33.333.045	36,06
Brancos	1.329.207	1,09
Nulos	1.604.824	1,68
Abstenção	26.666.791	21,85
Votos válidos	93.771.517	96,92
Votos apurados	95.375.824	100

Fonte: AMARAL, Ricardo. Proibição da venda de armas é rejeitada por dois terços. **UOL**, 23 out. 2005. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/referendo/ultimas/2005/10/23/ult3258u118.jhtm>>. Acesso em: 4 maio 2015 (adaptado).

Assim como o plebiscito, o referendo tem grande valia ao permitir consulta ao povo brasileiro. Este último reputa-se mais eficaz, pois a norma já foi editada, bastando seu resultado para se efetivar. É diferente com o plebiscito, pois este sinaliza o desejo do eleitorado brasileiro, mas dependerá da vontade política dos legisladores para traduzir o resultado da votação em lei, que nem sempre é editada, e quando é, não acontece na rapidez esperada pela população.

Observando-se a história brasileira, percebe-se facilmente que as consultas populares são muito pouco realizadas. Desde a promulgação da Constituição brasileira de 1988 já se passaram mais de 27 (vinte e sete) anos e houve apenas a realização de um plebiscito e um referendo que envolvesse todo o eleitorado nacional.

Entende-se que o cidadão brasileiro gostaria de emitir sua opinião sobre os mais diversos assuntos com o fim de mostrar ao legislador o que se espera na edição de novas leis. A revista Exame trouxe notícia acerca da opinião dos brasileiros sobre alguns temas polêmicos.⁸⁵ Assuntos tais como a descriminalização do uso da maconha, a redução da maioridade penal, a legalização do aborto, o casamento entre pessoas do mesmo sexo, entre outros temas, despertam o interesse de boa parte da população. Todavia, como a iniciativa para realização

⁸⁵ AZEVEDO, Rita. O que os brasileiros pensam sobre 7 temas polêmicos. **Exame.com**, 21 jul. 2015. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/o-que-os-brasileiros-pensam-sobre-sete-temas-polemicos>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

dessas consultas populares é de competência exclusiva do Congresso Nacional nos termos do art. 49, XV, da Carta Magna de 1988, percebe-se que a vontade do cidadão brasileiro sequer tem sido colhida por esses instrumentos de participação popular. Na atualidade o legislador brasileiro não tem considerado as aspirações da nação brasileira, as quais poderiam ser reveladas com o uso do plebiscito e do referendo.

3.2 Iniciativa popular

A iniciativa popular também é uma forma de participação política que foi estabelecida pelo poder constituinte originário na Constituição de 1988. Mas o que seria a iniciativa popular? Nas palavras de Walber de Moura Agra, “a iniciativa popular é a permissão ao povo para que proponha iniciativa de lei para o Congresso Nacional. O cidadão individualmente não tem iniciativa de propositura normativa, apenas de forma coletiva é que adquire tal prerrogativa. [...]”⁸⁶

Sabe-se que a edição de leis é de atribuição do Poder Legislativo. Para tanto, a Constituição Federal brasileira confere a iniciativa do processo legislativo aos membros do Legislativo (senadores, deputados federais, deputados estaduais e vereadores), como também aos chefes dos Poderes Executivo e Judiciário, em certas matérias.

Excepcionalmente foi conferida aos cidadãos brasileiros a oportunidade de iniciar o processo legislativo. A iniciativa popular pode se realizar no âmbito das três esferas de poder da República brasileira, como observa Nathália Masson: “[...] é possível nas três esferas da federação, ou seja, em âmbito federal (art. 61, § 2º, CF/88), em âmbito estadual (art. 27, § 4º, CF/88), ou mesmo em âmbito municipal (art. 29, XIII, CF/88).”⁸⁷

⁸⁶ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 338.

⁸⁷ MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 357.

Em âmbito federal, o assunto está mais bem detalhado na Constituição Federal de 1988, art. 61, § 2º. No âmbito das competências da União Federal, esse dispositivo constitucional prevê que o projeto de lei – fruto de iniciativa popular – deve ser subscrito, no mínimo, por 1% (um por cento) do eleitorado nacional. Os eleitores subscreventes devem estar distribuídos por pelo menos 5 (cinco) estados da federação, apresentando-se em cada um deles pelo menos 0,3% (três décimos por cento) do seu respectivo eleitorado.

A Justiça Eleitoral contabilizou no mês de abril de 2015 o total de 143.744.283 (cento e quarenta e três milhões, setecentos e quarenta e quatro mil, duzentos e oitenta e três) eleitores no Brasil. Considerando esse eleitorado e de acordo com o art. 61, § 2º, para a iniciativa popular de lei, seriam necessárias, pelo menos, um mínimo de 1.437.443 (um milhão, quatrocentos e trinta e sete mil, quatrocentos e quarenta e três) assinaturas para dar início ao processo legislativo por iniciativa popular. Isso não seria suficiente. Era necessário que essas assinaturas atendessem aos demais requisitos. Para se entender melhor esse dispositivo constitucional, observem-se os dados da tabela a seguir:

Tabela 5 – Eleitorado mínimo para Iniciativa Popular (abril/2015).

ELEITORADO TOTAL	ELEITORADO MÍNIMO (0,3%)
Bahia (BA)	10.249.461
Minas Gerais (MG)	15.300.915
Rio de Janeiro (RJ)	12.224.386
Rio Grande do Sul (RS)	8.416.543
São Paulo (SP)	32.240.430
TOTAL	235.298

Fonte: TSE. Estatísticas de eleitorado – Consulta Quantitativo. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>>. Acesso em: 4 jun. 2015.

Na tabela acima, calculou-se o índice de três décimos por cento dos cinco estados-membros que possuem mais eleitores. Mesmo assim, a soma resultou em apenas pouco mais de 235.000 (duzentos e trinta e cinco mil eleitores). Para atingir 1% (um por cento) do eleitorado nacional, restariam ainda 1.202.145 (um milhão,

duzentos e dois mil, cento e quarenta e cinco) assinaturas. Essas assinaturas seriam de eleitores dos estados mencionados acima ou dos demais estados da federação. Nota-se que não é fácil atender ao disposto no texto constitucional.

A título de exemplo, considere o caso da inclusão do homicídio qualificado no rol dos crimes hediondos em razão da Lei n.º 8.930/1994. Em dezembro de 1992, Daniella Perez, atriz da Rede Globo, foi brutalmente assassinada por Paula Thomaz e Guilherme de Pádua. Este também era ator. Ele trabalhou com a vítima na novela – De Corpo e Alma. Glória Perez, mãe de Daniella Perez, foi a autora da novela. Na época o crime causou uma comoção nacional. Glória Perez empreendeu uma campanha para tornar hediondo o homicídio qualificado. Na ocasião ela conseguiu colher 1,3 (um vírgula três) milhão de assinaturas.⁸⁸

Atendido o critério quantitativo para a iniciativa popular, havia o problema da conferência das assinaturas para assim se iniciar de fato a tramitação do projeto de iniciativa popular. Veja-se o que trouxe o sítio G1 sobre esse problema:

'Como aferir a autenticidade das assinaturas? Como aferir o número correto do título eleitoral?', questionou o secretário-geral da Mesa da Câmara, Mozart Vianna. A secretaria é o órgão responsável pela conferência dos dados dos projetos de iniciativa popular, de acordo com o Regimento Interno da Câmara.

Dos quatro projetos de iniciativa popular que até hoje já deram entrada na Câmara, todos tiveram de ser 'adotados' para se viabilizar, em razão da dificuldade da conferência, segundo Vianna.

[...]

Vianna narrou que, em 1992, quando a Câmara recebeu o primeiro projeto do gênero, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) 'não tinha nem os dados exatos sobre o eleitorado nacional'.

Depois daquele, foram apresentados projetos em 1993, 1999 e 2006. O TSE informou que tem os dados disponíveis desde 1994, mas, no entanto, a Câmara também não seguiu os critérios de conferência das assinaturas e números de títulos de eleitor após esse período.

Segundo o secretário-geral, isso aconteceu porque mesmo após o acesso aos números, 'não é fácil' conferir. 'Onde e como vamos conferir as assinaturas?', questionou.⁸⁹ (grifou-se)

⁸⁸ PINHO, Débora. O crime que fez mudar a Lei de Crimes Hediondos. **Consultor Jurídico**, 9 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-jul-09/imagens-historia-crime-fez-mudar-lei-crimes-hediondos>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

⁸⁹ OLIVEIRA, Mariana. Deputado 'adota' projeto de iniciativa popular. **G1**, 8 abr. 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL16208-5601,00-DEPUTADO+ADOTA+PROJETO+DE+INICIATIVA+POPULAR.html>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

Nesse caso, muitas pessoas acompanhavam a novela e conheciam os atores – a vítima e o assassino. O crime causou grande comoção. Isso facilitou o recolhimento das assinaturas, mas o projeto esbarrou em sua conferência, sendo adotado por um congressista brasileiro.

O constituinte quis disponibilizar ao cidadão brasileiro mais esse instrumento de participação democrática. Entende-se que um projeto de lei, cujo interesse seja de toda a coletividade brasileira, tivesse que exigir uma grande adesão, além disso, deveria ter a participação de vários estados da federação, pois se apenas eleitores de um estado fossem suficientes para dar início ao projeto de lei por iniciativa popular, talvez não fosse de interesse da nação, e sim daquela unidade federativa.

Todavia, a execução da iniciativa popular é difícil. É mais fácil que um grupo de cidadãos apresente um projeto de lei a um deputado ou senador, e esse inicie o processo legislativo. Rodrigo Padilha também reconhece essa dificuldade no uso da iniciativa popular. Segundo ele, a iniciativa popular, como instrumento de participação política, deveria ser de grande utilidade, mas é um meio pouco utilizado, por causa da dificuldade de atender o quórum estabelecido. Percebe-se isso ao ver que desde a Carta Magna de 1988, poucas leis foram provenientes desse instrumento.⁹⁰

Apesar das dificuldades, segundo o sítio eletrônico do Senado Federal, 4 (quatro) leis em vigor se originaram de projetos de lei de iniciativa popular. As leis criadas por esse instrumento foram as seguintes: Lei n.º 8.930/1994 (considera crime hediondo assassinatos por motivo fútil ou com crueldade), Lei n.º 9.840/1999 (combate a corrupção eleitoral), Lei n.º 11.124/2005 (criou o Fundo Nacional de Habitação Popular) e Lei Complementar n.º 135/2010.⁹¹ Esta talvez a mais famosa - conhecida como a Lei da Ficha Limpa, mobilizou todo o Brasil. Essa lei teve como objetivo combater a corrupção eleitoral. Contudo, já se observou que elas foram patrocinadas por parlamentares conforme se percebe no comentário seguinte:

⁹⁰ PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Método, 2014.

⁹¹ BELTRÃO, Tatiana; VIDIGAL, Fernanda. Constituição: apesar das dificuldades, projetos de iniciativa popular ganham fôlego. **Senado Federal**, 25 out. 2013. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/10/25/constituicao-apesar-das-dificuldades-projetos-de-iniciativa-popular-ganham-folego>>. Acesso em: 5 jun. 2015.

Apesar de serem reconhecidos como projetos de iniciativa popular por terem sua origem em movimentos sociais, as matérias convertidas em lei precisaram ser “adotadas” por parlamentares ou até pelo próprio presidente da República para conseguirem tramitar no Congresso. Isso porque o próprio Legislativo admite não ter meios de conferir os mais de 1 milhão de números de títulos de eleitor e assinaturas que a lei exige de um projeto desse gênero.⁹² (grifou-se)

Acrescenta-se que a iniciativa popular é regulada pela Lei n.º 9.709/1998, a mesma lei que regula o plebiscito e o referendo. Ao tratar da iniciativa popular, essa lei destaca que o projeto de lei deverá se restringir a apenas um assunto, uma matéria. A referida lei não permite que o projeto de lei seja rejeitado por vício de forma. Nessa situação, a mencionada lei confere à Câmara dos Deputados competência para proceder à correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Na esfera municipal, a forma de participação do cidadão em projetos de lei de iniciativa popular foi definida pela própria Carta Magna de 1988, em seu inciso XIII, art. 29. A referida Lei Maior já estabeleceu em 5% (cinco por cento) o número mínimo de eleitores que devem aderir ao projeto de lei municipal. Percebe-se que o percentual é bem maior em relação à iniciativa popular apresentada à Câmara dos Deputados. Todavia, por restringir-se ao âmbito do município, provavelmente a coleta de assinaturas de eleitores deverá ser mais facilmente atingida.

Já em âmbito estadual, optou o constituinte em deixar cada estado-membro dispor sobre a matéria, disciplinando assim: “a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual” (§ 4º, art. 27, CF/88).

Para exemplificar, observe-se como o estado do Ceará regulou tal instituto. Inicialmente, quando da promulgação da Constituição Estadual em 1989, a iniciativa popular poderia dar-se apenas com a assinatura de um único eleitor.⁹³ Assim, um eleitor teria a mesma competência de um deputado estadual para iniciar o processo

⁹² BONIN, Robson. Ficha Limpa é o quarto projeto de iniciativa popular a se tornar lei. **G1**, 20 maio 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/05/ficha-limpa-e-o-quarto-projeto-de-iniciativa-popular-se-tornar-lei.html>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

⁹³ Constituição Estadual do Ceará de 1989 (redação original). Art. 6º A iniciativa popular será exercida pela apresentação à Assembléia Legislativa Estadual de projeto de lei, **subscrito por eleitor**, respeitadas as hipóteses de iniciativa privativa, previstas nesta Constituição. [...] (grifou-se). Disponível em: <<http://www.ceara.gov.br/simbolos-oficiais/constituicao-do-estado-do-ceara>> Acesso em: 4 jun. 2015.

legislativo estadual, mas sem ser o representante legítimo do povo por meio do voto. No ano de 2009 tal equívoco foi corrigido. Por meio da Emenda à Constituição Estadual n.º 65 daquele ano. Veja-se a seguir como ficou o texto:

Art. 6º A iniciativa popular será exercida pela apresentação, à Assembleia Legislativa, de projeto de lei e de emenda à Constituição, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado cearense, distribuído pelo menos por cinco municípios, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

[...]⁹⁴

Nota-se que atualmente a Constituição Estadual do Ceará exigiu para a propositura de projeto de lei via iniciativa popular os mesmos requisitos que são exigidos no âmbito da União. Alterou-se apenas a expressão - estados por municípios. Ainda sobre a iniciativa popular no âmbito estadual, importante destacar a liberdade que o constituinte deu a cada estado da federação, podendo cada unidade federativa estabelecer livremente os requisitos que podem facilitar ou dificultar o uso desse instrumento democrático no âmbito do seu respectivo estado.

3.3 Controle e fiscalização dos atos do Poder Público

O Estado brasileiro que é um Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*, CF/88) busca, dentre outros objetivos, promover o bem comum de todos (art. 3º, IV, CF/88). Por meio do voto, a República brasileira permite a participação dos seus cidadãos na escolha de pessoas que vão exercer função legislativa (senadores, deputados e vereadores), como também função executiva (presidente, governador e prefeito). Precipuamente os ocupantes do Poder Executivo, têm a função de conduzir a Administração Pública para a consecução do bem comum da sociedade.

⁹⁴ Constituição Estadual do Ceará de 1989 (atualizada até Emenda n.º 81/2014). Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br/>>. Acesso em: 4 jun. 2015.

Apesar de investido em função pública, seja por mandato eletivo ou por outros meios, o gestor público está obrigado a gerenciar os recursos públicos no interesse de toda a coletividade, devendo agir conforme determinações legais e éticas. Reforça José dos Santos Carvalho Filho: “de fato, embora caiba à Administração a tarefa de gerir o interesse coletivo, não é ela livre para fazê-lo. Deve atuar sempre em conformidade com os padrões fixados na lei e buscar, a toda a força, o interesse da coletividade.”⁹⁵

Mas, como facilmente se pode observar, o administrador público muitas vezes pratica condutas que são incompatíveis com a finalidade pública do bem comum. Sobre a razão de se manter controle sobre a atividade administrativa do Estado, veja-se a seguir:

O Estado é uma organização de bens e pessoas para a realização dos direitos fundamentais. Existem mecanismos jurídicos de controle da atividade administrativa destinados a verificar a regularidade dos atos administrativos e a reprimir os desvios ocorridos.⁹⁶

Há desvio na conduta de alguns gestores públicos o que enseja a necessidade de se efetuar controle sobre os atos da Administração Pública. O controle dos atos do Poder Público, apesar de não se tratar de uma forma de soberania popular conforme elencado no art. 14 da Carta Magna brasileira, relaciona-se com ela.

Sabe-se que a Administração Pública tem seu controle interno e sofre também controle externo, normalmente por outro poder. Mesmo assim, o cidadão, ao promover o controle estatal, quando o faz, isso não interessa apenas a ele, mas é de interesse de toda a coletividade. Maria Sylvia Zanella Di Pietro expressou bem essa ideia:

⁹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 954.

⁹⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 1100.

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.⁹⁷

O cidadão brasileiro ao declarar sua vontade por meio do voto, plebiscito ou referendo, espera que os administradores públicos, sejam eles chefes do Poder Executivo, quer nas esferas federal, estadual, distrital ou municipal, ou demais gestores públicos, dirijam os negócios do Estado de maneira a promover o bem comum de todos indistintamente. Como bem falou Marçal Justen Filho: “a natureza própria da democracia republicana impõe a submissão das atividades administrativas ao primado da legalidade e da satisfação das necessidades coletivas [...].”⁹⁸

O Brasil é uma república. O titular do poder do Estado é o povo, titular também do patrimônio público do Estado brasileiro. Vê-se tal ideia adiante:

Não se pode esquecer que a noção de República, no latim *res publica*, transmite a ideia de que o titular do patrimônio público é o povo e não a Administração Pública, sendo submissa, esta entidade, ao princípio da indisponibilidade do interesse público.⁹⁹

Ao tratar especificamente sobre o princípio da indisponibilidade do interesse público, Matheus Carvalho escreveu: “este princípio define os limites da atuação administrativa e decorre do fato de que a impossibilidade de abrir mão do interesse público deve estabelecer ao administrador os seus critérios de conduta [...].”¹⁰⁰ Não pode de maneira alguma um gestor público atuar sem a observância desse princípio. Por isso há a necessidade de controle para verificar o atendimento dessas condutas.

⁹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 808.

⁹⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 1109.

⁹⁹ CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 375.

¹⁰⁰ CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 60.

O povo brasileiro - titular do poder – tem a prerrogativa para impedir desvios nas condutas dos gestores públicos. Note o que escreveu Marçal Justen Filho:

[...] A sociedade exerce suficiente autoridade para impedir que os exercentes de funções estatais valham-se das oportunidades geradas pelos cargos que ocupam para a obtenção de benefícios indevidos ou para a adoção de condutas éticas ou politicamente reprováveis [...].¹⁰¹

Com legítima autoridade, a sociedade brasileira por meio do controle pode acompanhar os atos do Poder público com o fim de proteger a coisa pública. O controle será externo. A Lei Complementar n.º 101/2000¹⁰², conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê que o cidadão aprecie as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo (art. 49), podendo também denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao competente Ministério Público o descumprimento das disposições da referida lei complementar (art. 73-A).

José dos Santos Carvalho Filho reconhece que normas jurídicas colocam para a sociedade em geral a possibilidade de exercer o controle estatal, conforme se observa adiante:

Modernamente as normas jurídicas, tanto constitucionais como legais, têm contemplado a possibilidade de ser exercido controle do Poder Público, em qualquer de suas funções, por segmentos oriundos da sociedade. É o que se configura como controle social, assim denominado justamente por ser

¹⁰¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 1100.

¹⁰² Art. 49. **As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício**, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, **para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade**.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício. [...]

Art. 73-A. **Qualquer cidadão**, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar. (grifou-se) BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Lcp101.htm>. Acesso em: 19 nov. 2015.

uma forma de controle exógeno do Poder Público nascido das diversas demandas dos grupos sociais.¹⁰³

Nota-se que o referido autor chama tal controle de controle social. Já em sua obra, Hely Lopes Meirelles utilizou a expressão - controle externo popular.¹⁰⁴ Ainda acrescenta:

[...] É o previsto no art. 31, § 3º, da CF, determinando que as contas do Município (Executivo e Câmara) fiquem, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para o exame e apreciação, podendo questionar-lhes a legitimidade nos termos da lei. A inexistência de lei específica sobre o assunto não impede o controle, que poderá ser feito através dos meios processuais comuns, como o mandado de segurança e a ação popular.¹⁰⁵

Percebe-se acima que é mencionado dispositivo constitucional que estabelece para os municípios brasileiros a obrigação de pôr à disposição dos contribuintes as contas municipais para análise. Mas o controle estatal feito pelo cidadão não está restrito apenas ao âmbito municipal. A Lei Fundamental de 1988 ao tratar em seu texto sobre o Tribunal de Contas da União – órgão auxiliar do Congresso Nacional – que dentre outras atribuições, fiscaliza o uso dos recursos públicos federais, concedeu a prerrogativa ao cidadão de denunciar irregularidades e ilegalidades conforme seu § 2º, art. 74.

O controle dos atos do Poder Público pode ocorrer em qualquer esfera de poder. Logo, se há atos administrativos emanados dos entes e órgãos estatais e esses devem sempre se pautar pelas finalidades do bem comum, como também cumprir as exigências legais e da moralidade administrativa, esses atos podem sofrer controle em caso de desvios.

¹⁰³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 962.

¹⁰⁴ MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestro; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

¹⁰⁵ MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestro; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 743.

Mesmo existindo institutos jurídicos formais que propiciem a participação popular no acompanhamento dos atos administrativos estatais, só uma participação efetiva dos cidadãos conduzirá a um controle relevante, pois, o cidadão que outrora confiou a seus representantes eleitos a condução do Estado, poderá exigir deles o uso correto da coisa pública para o bem comum da sociedade, e em ocorrendo o desvio da finalidade pública, recorrer inclusive a instrumentos jurídicos constitucionais como, por exemplo, valer-se da ação popular, a ser analisada adiante.

3.4 Ação popular

A ação popular é ação de origem romana segundo André Ramos Tavares.¹⁰⁶ No Brasil ela esteve presente na primeira Constituição brasileira – a Constituição do Império de 1824, no art. 157. A Constituição de 1891, apesar de ser a primeira constituição republicana brasileira, não fazia menção a esse instituto. A ação popular retorna ao texto constitucional com a Constituição de 1934 (art. 113, item 38), apesar de não se utilizar sua denominação. Da mesma forma a ação popular se apresentou na Constituição de 1946 (art. 141, § 38), não constando da Constituição brasileira de 1937. Com a nomenclatura atual, a Constituição de 1967 também apresentou a ação popular (art. 15º, § 31). A Emenda Constitucional n.º 1 de 1969 repetiu a redação da Constituição de 1967 (art. 153, § 31). Na Carta Magna de 1988, a ação popular se encontra inserida no art. 5º, inciso LXXIII, e traz em seu texto:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; [...] (grifou-se)

¹⁰⁶ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

Percebem-se claramente novos acréscimos em relação aos textos anteriores que tratavam da ação popular, implicando em uma nova dimensão do referido instituto. Da redação atual da ação popular posta na Constituição de 1988, verifica-se que há várias informações sobre essa ação, de modo que é possível obter algumas conclusões sobre ela.

A ação popular, assim como outras ações judiciais expressamente mencionadas na Constituição brasileira de 1988, é um direito que possibilita ao autor de uma ação judicial solicitar tutela do Poder Judiciário com o fim de proteger determinados direitos. Nesse sentido, há o mandado de segurança e o *habeas corpus*, por exemplo. Cada tipo de ação, ou como também são chamadas – garantias constitucionais - visam atender a uma situação própria. Bulos nomeia tais ações de instrumentos de tutela das liberdades, reconhecendo que a doutrina utiliza várias denominações, tais como, remédios constitucionais, ações constitucionais, *writs* constitucionais.¹⁰⁷

A ação popular goza de muita importância, pois foi posta no texto constitucional vigente, sendo inserto no art. 5º, dentre os direitos e garantias fundamentais, inclusive, fazendo parte do rol dos direitos consagrados como cláusulas pétreas na Constituição brasileira de 1988 (art. 60, § 4º, inciso IV).

Inicialmente é fácil perceber que o art. 14 da Constituição Federal de 1988 não menciona a ação popular como um instrumento do exercício da soberania popular. Mas entende-se que a ação popular tem feições de instrumento jurídico ligado aos direitos políticos, assim como o controle e a fiscalização dos atos do Poder Público. Esse entendimento é fartamente encontrado na doutrina pátria. Veja-se a seguir:

A ação popular destaca-se, entre as demais ações constitucionais, pela circunstância de não ser, apenas, forma de garantia de direitos fundamentais, **mas de constituir, antes de tudo, importante instrumento de participação política do cidadão**, para a defesa do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural. [...]¹⁰⁸ (grifou-se)

¹⁰⁷ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

¹⁰⁸ MEDINA, Paulo Roberto de Gouvêa. **Direito processual constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 131.

Nota-se que Paulo Medina reconhece que a ação popular é uma forma de garantia dos direitos fundamentais, mas a ação popular, primeiramente, é meio de participação política do cidadão. Ainda afirma que a ação popular confere ao povo a atuação direta nos negócios públicos.¹⁰⁹ Da mesma forma José Afonso da Silva confirma a ideia de que a ação popular, além de se tratar de ação judicial, está intimamente ligada à participação política do cidadão:

Trata-se de um remédio constitucional pelo qual *qualquer cidadão* fica investido de legitimidade para o exercício de um poder de natureza essencialmente política, e constitui manifestação direta da soberania popular consubstanciada no art. 1º, parágrafo único, da Constituição: *todo poder emana do povo*, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou *diretamente*. Sob esse aspecto é uma *garantia constitucional política*. Revela-se como uma forma de participação do cidadão na vida pública, no exercício de uma função que lhe pertence primariamente. Ela dá a oportunidade de o cidadão exercer diretamente a função fiscalizadora, que, por regra, é feita por meio de seus representantes nas Casas Legislativas. Mas ela é também uma *ação judicial* porquanto consiste num meio de invocar a atividade jurisdicional visando a correção de nulidade de ato lesivo [...].¹¹⁰

André Ramos Tavares também comunga desse pensamento – a ação popular possui natureza dúplice – é uma garantia constitucional e meio de participação política, como observado em sua obra:

[...] Como se sabe, tradicionalmente é ele encarado como remédio constitucional, e, nesse sentido, trata-se de uma garantia, de uma disposição eminentemente asseguratória. **Mas não se pode negar que o exercício da ação popular é, considerado em si mesmo, o exercício de um direito de índole política.** Assim, neste último sentido, o Texto Constitucional consagra um direito de participação política, declarando-o exercitável através da ação popular. E, mais ainda, os direitos que a ação popular tutela vêm consagrados no mesmo dispositivo que a prevê como ação asseguratória. São os direitos à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio público, histórico e cultural.¹¹¹ (grifou-se)

¹⁰⁹ MEDINA, Paulo Roberto de Gouvêa. **Direito processual constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

¹¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 466.

¹¹¹ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 691.

Alexandre de Moraes ao escrever sobre o tema também enumera a ação popular como um direito político, não obstante a Constituição de 1988 não trazer expressamente a ação popular como tal em seu art. 14.¹¹²

Constata-se, portanto, que ação popular relaciona-se também com os direitos políticos. Isso certamente ocorre em razão da ação popular somente poder se iniciar por provocação de qualquer cidadão. É possível que se entenda essa expressão – qualquer cidadão – como qualquer pessoa. Mas o termo cidadão sinaliza que apenas determinadas pessoas poderão propor a ação popular. Apesar de ela ser uma garantia fundamental, não está disponível a todas as pessoas. Esse é o pensamento de André Ramos Tavares ao falar da ação popular e de direitos fundamentais do homem:

Esta última expressão faz realmente incutir a noção de direitos pertencentes indistintamente a todos, ao Homem. Mas, como se sabe, **alguns dos direitos individuais consagrados pela Constituição só são utilizáveis por uma parcela restrita de pessoas. É o caso da ação popular, só atribuída aos que compõem ou perfazem o elemento “cidadão”.** Nesse sentido, seria um “direito fundamental do cidadão”, não do Homem.¹¹³ (grifou-se)

Em razão de sua natureza dúplice, como se trata também de uma ação judicial, Fredie Didier Jr. ensina que “a todos é garantido o direito constitucional de provocar a atividade jurisdicional. Mas ninguém está autorizado a levar a juízo, de modo eficaz, toda e qualquer pretensão, relacionada a qualquer objeto litigioso. [...]”¹¹⁴ Apesar de ser reconhecida pela Constituição Federal brasileira o direito de exigir proteção ao Poder Judiciário em caso de lesão ou ameaça a direito, conforme prevê seu art. 5º, inciso XXXV, há de se observar a legitimidade para a propositura da ação em cada caso. A ação popular reclama a condição de cidadão para ser proposta. O próprio constituinte delimitou essa legitimidade na ação popular.

¹¹² MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

¹¹³ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 349.

¹¹⁴ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, v. 1, p. 343.

Luiz Guilherme Marinoni de forma enfática ratifica que a legitimidade é reservada apenas ao cidadão, podendo somente por ele ser proposta a ação popular:

Como se lê da redação do artigo em exame (art. 5º, LXXIII, da CF), a titularidade da ação popular é reservada, no direito nacional, ao cidadão. Somente ele poderá ajuizar essa medida, que não pode ser proposta pelos legitimados para outras ações coletivas – ainda quando estas medidas possam visar ao mesmo objetivo da ação popular. [...] Para a ação popular somente se legitima o cidadão, de modo que os outros legitimados à tutela coletiva hão de socorrer-se de outros instrumentos para a proteção desses interesses.¹¹⁵

Quem, portanto, possui a condição de cidadão? Essa palavra, às vezes, pretende abranger a todos indistintamente, mas no caso da ação popular, há certa restrição. Para José Afonso da Silva, “[...] cidadão, no direito brasileiro, é o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências. [...]”¹¹⁶ O referido autor completa, informando que “[...] a cidadania se adquire com a obtenção da qualidade de eleitor, que documentalmente se manifesta na posse do *título de eleitor* válido. [...]”¹¹⁷ Ou seja, a pessoa que preenche as condições previstas no art. 14, § 1º, da Carta Magna de 1988, alista-se como eleitor e possui situação regular perante a Justiça Eleitoral. A Lei n.º 4.717/1965, que regula a ação popular, inicia seu texto com a exigência da condição de cidadão como requisito de legitimidade para a propositura da referida ação. De maneira inequívoca, o § 3º do art. 1º exige como prova da cidadania a apresentação de título de eleitor ou documento equivalente:

Art. 1º **Qualquer cidadão será parte legítima** para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de

¹¹⁵ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de processo civil**: procedimentos especiais. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, v. 5, p. 287-288.

¹¹⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 350.

¹¹⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 351.

empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita ânua, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

[...]

§ 3º A prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral, ou com documento que a ele corresponda.

[...] (grifou-se)

Estando bem clara a questão da legitimidade para a propositura da ação popular, vai-se entender qual a finalidade desse instituto. De acordo com Marinoni:

A ação popular é uma medida judicial que se presta, acima de tudo, a permitir a democracia participativa, autorizando qualquer cidadão a debater atos públicos, no intuito de anulá-los quando lesivos ao patrimônio público (ou de entidade de que o Estado participe), à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.¹¹⁸

Primeiramente há de se observar que, ao se promover uma ação judicial, é de se esperar que o autor busque um interesse que lhe é propriamente seu. É a regra no processo civil, pois “[...] ninguém pode ir a juízo, em nome de próprio, para postular ou defender direito alheio. Se o fizer, será carecedor de ação [...].”¹¹⁹ Corroborando esse pensamento, Misael Montenegro Filho escreveu: “[...] a legitimidade da parte está atrelada à verificação de que a pessoa que toma assento no processo (como autor e como réu) é titular do direito material em disputa. [...].”¹²⁰ Realmente esse entendimento está correto, mas no caso da ação popular, o bem jurídico que se pretende proteger pertence a toda coletividade, apesar de cada cidadão individualmente também ter interesse na proteção da coisa pública.

O Supremo Tribunal Federal, por meio de seus julgados, também comunga dessa ideia, quando traz: “legitimidade dos cidadãos para a propositura de ação

¹¹⁸ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de processo civil**: procedimentos especiais. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, v. 5, p. 285.

¹¹⁹ GONÇALVES, Marcus Vinícius Rios. **Novo curso de direito processual civil**: teoria geral e processo de conhecimento. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, v. 1, p. 103.

¹²⁰ MONTENEGRO FILHO, Misael. **Código de processo civil comentado e interpretado**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 33.

popular na defesa de interesses difusos (art. 5º, LXXIII, CF/1988), **na qual o autor não visa à proteção de direito próprio, mas de toda a comunidade [...]**". (grifou-se)¹²¹

Por tudo isso não é possível separar a ação popular da ideia de democracia, já que o cidadão, como único legitimado desse tipo de ação, busca proteger o patrimônio público, tutelando interesse de toda a sociedade.

3.5 Denúncia contra agentes políticos por crimes de responsabilidade

Primeiramente é importante definir o que significa agentes políticos. Apesar de não haver um entendimento uniforme na doutrina brasileira sobre sua conceituação¹²², Matheus Carvalho define como aqueles que "[...] atuam no exercício da função política de Estado, que possuem cargos estruturais e inerentes à organização política do país e que exercem a vontade superior do Estado."¹²³ Ele continua, informando que a doutrina majoritária vem considerando os membros do Judiciário e do Ministério Público como agentes políticos também, "[...] haja vista atuarem no exercício de funções essenciais ao Estado e praticarem atos inerentes à soberania deste [...]."¹²⁴

Além das medidas discutidas nos tópicos anteriores, está à disposição do cidadão a denúncia por crime de responsabilidade contra ocupantes de determinados cargos públicos, como presidente da República. Neste caso especificamente, a própria Constituição brasileira de 1988 traz:

¹²¹ Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). **A Constituição e o Supremo** [recurso eletrônico]. 4. ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2011, pág. 557. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal>>. Acesso em: 11 set. 2015.

¹²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

¹²³ CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 749.

¹²⁴ CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 750.

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

- I - a existência da União;
- II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
- III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV - a segurança interna do País;
- V - a probidade na administração;
- VI - a lei orçamentária;
- VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. **Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.** (grifou-se)

A lei especial que dispõe atualmente sobre essa matéria, apesar de ser anterior a 1988, é a Lei n.º 1.079/1950. Ela define os crimes de responsabilidade e regula o processo de julgamento desses tipos de crime. Essa lei pretende responsabilizar o presidente da República, os ministros de Estado, os ministros do Supremo Tribunal Federal, o procurador-geral da República, os governadores de estado e os secretários de estados, por delitos praticados conforme disposições constantes na referida lei.

O que é um crime de responsabilidade? Alexandre de Moraes apresenta um conceito:

Crimes de responsabilidade são **infrações político-administrativas** definidas na legislação federal, **cometidas no desempenho da função**, que atentam contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a segurança interna do País, a probidade da Administração, a lei orçamentária, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e o cumprimento das leis e das decisões judiciais.¹²⁵ (grifou-se)

Ao analisar a natureza desses crimes, Uadi Bulos escreveu:

Os *crimes de responsabilidade* têm natureza *anfíbia* ou *heteróclita*, porque ora designam *infrações políticas*, ora *crimes funcionais*, praticados por agentes do Estado, no exercício da função pública.

¹²⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 503.

Correspondem, pois, a lídimos delitos funcionais (*delicta in officio*), e, ao mesmo tempo, a atos políticos antijurídicos, diversos daqueloutros comuns propriamente ditos.

Mas a natureza e os caracteres desses *delicta in officio* revestem-se de traços peculiares, porquanto não consignam simples faltas administrativas, nem, tampouco, meras infrações disciplinares cometidas por servidores públicos. Equivalem a algo mais pujante, pois envolvem condutas típicas, ilícitas e culpáveis, surgidas no seio da alta burocracia, derivadas da delinquência dos detentores de significativos postos do Estado.¹²⁶

Das ideias apresentadas pelos autores mencionados, vê-se que apesar da palavra – crimes – trata-se de infrações político-administrativas. Outro detalhe é que os crimes de responsabilidade são cometidos por ocupantes de cargos da mais alta cúpula do Estado, no momento de seu exercício.

A Lei n.º 1.079/1950 é também chamada e conhecida por lei do *impeachment*. Veja-se o julgado seguinte, que apresenta as origens do instituto:

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/1992. NATUREZA JURÍDICA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. PREFEITO POSTERIORMENTE ELEITO DEPUTADO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. PRERROGATIVA DE FORO. INEXISTÊNCIA. PROCESSO EM FASE DE EXECUÇÃO. INCOMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REMESSA DOS AUTOS AO JUÍZO DE ORIGEM. Deputado Federal, condenado em ação de improbidade administrativa, em razão de atos praticados à época em que era prefeito municipal, pleiteia que a execução da respectiva sentença condenatória tramite perante o Supremo Tribunal Federal, sob a alegação de que: (a) os agentes políticos que respondem pelos crimes de responsabilidade tipificados no Decreto-Lei 201/1967 não se submetem à Lei de Improbidade (Lei 8.429/1992), sob pena de ocorrência de bis in idem; (b) a ação de improbidade administrativa tem natureza penal e (c) encontrava-se pendente de julgamento, nesta Corte, a Reclamação 2138, relator Ministro Nelson Jobim. O pedido foi indeferido sob os seguintes fundamentos: 1) A lei 8.429/1992 regulamenta o art. 37, parágrafo 4º da Constituição, que traduz uma concretização do princípio da moralidade administrativa inscrito no caput do mesmo dispositivo constitucional. As condutas descritas na lei de improbidade administrativa, quando imputadas a autoridades detentoras de prerrogativa de foro, não se convertem em crimes de responsabilidade. 2) Crime de responsabilidade ou impeachment, desde os seus primórdios, que coincidem com o início de consolidação das atuais instituições políticas britânicas na passagem dos séculos XVII e XVIII, passando pela sua implantação e consolidação na América, na Constituição dos EUA de 1787, é instituto que traduz à perfeição os mecanismos de fiscalização postos à disposição do Legislativo para controlar os membros dos dois outros Poderes. Não se concebe a hipótese de impeachment exercido em detrimento de membro do Poder Legislativo.

¹²⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1256.

Trata-se de contraditio in terminis. Aliás, a Constituição de 1988 é clara nesse sentido, ao prever um juízo censório próprio e específico para os membros do Parlamento, que é o previsto em seu artigo 55. Noutras palavras, não há falar em crime de responsabilidade de parlamentar. 3) Estando o processo em fase de execução de sentença condenatória, o Supremo Tribunal Federal não tem competência para o prosseguimento da execução. O Tribunal, por unanimidade, determinou a remessa dos autos ao juízo de origem.¹²⁷ (grifou-se)

Além de confirmar o apelido da referida lei, Joaquim Barbosa, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, vê como mecanismo de fiscalização, a tipificação de certas condutas como crimes de responsabilidade. Aliada à ideia de fiscalização, Paulo Brossard anotou: “[...] **as autoridades designadas para exercitar o governo devem responder pelo uso que dele fizerem** uma vez que ‘governo irresponsável, embora originário de eleição popular, pode ser tudo, menos governo democrático’.”¹²⁸ (grifou-se)

Essa responsabilização poderá ser pedida por quem detém legitimidade para tal ato. Em três artigos, a referida lei permite que os cidadãos ofereçam denúncia por crime de responsabilidade quando praticado pelos ocupantes dos cargos já mencionados:

Art. 14. **É permitido a qualquer cidadão denunciar** o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.

[...]

Art. 41. **É permitido a todo cidadão denunciar** perante o Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República, pelos crimes de responsabilidade que cometerem (artigos 39 e 40).

[...]

Art. 75. **É permitido a todo cidadão denunciar** o Governador perante a Assembléia Legislativa, por crime de responsabilidade.

[...] (grifou-se)

¹²⁷ STF, Pet. 3923/SP, Relator: Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 13 jun. 2007, publicado no DJe-182, de 26 set. 2008.

¹²⁸ PINTO, Paulo Brossard de Souza. In: SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 556.

Vale ainda mencionar a existência da Lei n.º 7.106/1983, que de igual modo previu a denúncia feita por cidadão em caso de crime cometido pelo Governador do Distrito Federal e seus respectivos Secretários.

Por tudo isso, vale mencionar a importante anotação feita por Tiago Conceição: “[...] visualizar os direitos políticos pela lente estreita do voto (votar e ser votado), sem pretender desmerecer a sua imensa importância, significa fechar os olhos à interpretação sistemática da Constituição Federal de 1988 [...].”¹²⁹ Constatou-se que a Lei Maior brasileira, bem como o ordenamento jurídico pátrio apresenta diferentes e variadas formas de participação política do cidadão brasileiro. Essa participação excede o do exercício do voto e de certos instrumentos mencionados expressamente na Lei Fundamental.

¹²⁹ CONCEIÇÃO, Tiago de Menezes. **Direitos políticos fundamentais:** a sua suspensão por condenação criminal e por improbidade administrativa. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2014, p. 91.

4 O VOTO NO BRASIL

Acredita-se que a palavra **voto** traz pelos menos duas ideias: escolha e participação. Quando existe a possibilidade de votar, entende-se que a pessoa votante está diante de caminhos, de alternativas que se lhe apresentam e, diante dessas opções, há de se fazer uma escolha. A outra ideia é participação. Esta, de certo modo, é anterior a ideia de escolha, pois só quando se permite a participação, é possível haver escolha. É por isso que o voto é algo tão fascinante nos dias atuais.

O voto, portanto, está ligado à ideia de democracia. A democracia – governo do povo – exige a participação das pessoas e consequentemente deve permitir escolhas. Veja-se o que escreveu Noberto Bobbio:

[...] Caiu uma ditadura, instaurou-se um regime democrático? O que nos mostram os televisores de todo o mundo? Uma cadeira de eleitor e um homem qualquer, ou o primeiro cidadão, que exercem o próprio direito ou cumprem o próprio dever de eleger quem deverá representá-los.¹³⁰

Simples, mas, importante, o ato de votar remete à ideia de democracia, que por sua vez, conduz à ideia de participação e escolha. Por falar em escolha, há uma palavra que conecta escolha e voto: sufrágio. Mas o que é sufrágio?

Segundo José Afonso da Silva, “as palavras *sufrágio* e *voto* são empregadas comumente como sinônimas [...].”¹³¹ Ao trazer esclarecimentos sobre essa palavra, ele escreve que o sufrágio tem sua origem do latim, da palavra *sufragium*, que significa aprovação, apoio¹³². Certificando essa definição, Darcy Azambuja apontou:

¹³⁰ BOBBIO, Noberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 371.

¹³¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 353.

¹³² SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

[...] Nas democracias diretas, onde o cidadão decide sobre as questões de governo, o sufrágio significa a aprovação ou a reprovação a determinada medida, é a forma pela qual se manifesta a opinião do indivíduo sobre assuntos que pendem de sua resolução. [...]¹³³ (grifou-se)

Ao destacar que compartilha do pensamento anotado por Carlos S. Fayt, José Afonso da Silva traz que o sufrágio é “[...] um direito público subjetivo de natureza política, que tem o cidadão de eleger, ser eleito e de participar da organização e da atividade do poder estatal [...].”¹³⁴ Ainda sobre a ideia de sufrágio, continua com afirmação de que o regime político adotado por um Estado definirá as formas de sufrágio adotadas.¹³⁵

De maneira semelhante, Marlon Reis anota que o sufrágio “é um direito público subjetivo de natureza política, que tem o cidadão de eleger, ser eleito e de participar da organização e da atividade do poder estatal, por conseguinte, o meio exclusivo de concretização do poder.”¹³⁶

Com essas reflexões, ao se observar o disposto no *caput* do art. 14 da Lei Maior brasileira, vê-se que o sufrágio universal é o modelo adotado pelo Brasil. Ao relacionar sufrágio e voto, José Afonso da Silva defende que o voto decorre do direito de sufrágio, sendo o modo de expressar o sufrágio de maneira prática.¹³⁷ Confirmado esse pensamento, Bernardo Gonçalves Fernandes aponta: “[...] o direito por excelência que é o sufrágio do instrumento que o exercita que é o voto. Ou seja, o direito sem dúvida é o de sufrágio que tem como instrumento o voto [...].”¹³⁸ O voto, portanto, é um meio de expressão do sufrágio.

O voto é um instrumento básico, essencial, de um direito – o sufrágio. Dada a sua importância para o exercício da democracia, faz-se mister analisá-lo mais detalhadamente.

¹³³ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 12. ed. São Paulo: Globo, 1999, p. 281.

¹³⁴ FAYT, Carlos Santiago. In: SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 353.

¹³⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

¹³⁶ REIS, Márlon. **Direito eleitoral brasileiro**. Brasília: Alumnus, 2012, p. 90.

¹³⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

¹³⁸ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 656.

4.1 Histórico do voto no Brasil

Preliminarmente se faz necessário tecer alguns esclarecimentos. Ao tratar de voto, é natural que outros assuntos surjam no pensamento do leitor, como eleições, sistemas eleitorais, fraudes, alistamento e cadastro eleitoral, cargos eletivos, procedimentos de votação, apuração de votos etc.¹³⁹

Todavia, este tópico pretende especificamente abordar um pouco da histórica do voto no Brasil, sobretudo, buscando identificar a quem era concedido o exercício do voto nos diversos momentos da história brasileira.

O voto é instrumento existente na democracia brasileira que permite ao cidadão brasileiro escolher diretamente seu dirigente (presidente, governador e prefeito) ou representante (senador, deputado federal e estadual, vereador). Também permite ao eleitor brasileiro expressar sua opinião nas consultas formuladas por meio de plebiscito e referendo. Mas nem foi sempre assim.

O Brasil como nação independente é um país muito jovem. Tornou-se uma nação independente em 1822. Em 1824 teve sua primeira Constituição. Até 1889 viveu a monarquia e, de lá para cá, a república. O Brasil está em sua sétima Constituição, sendo uma delas editada na época do Império, e as demais, sob governos republicanos.

No período imperial, o voto era algo restrito a uma pequena parcela da população. Muitas eram as exigências, e algumas delas, inaceitáveis nos dias de hoje:

Quem podia participar das eleições? Votavam homens com pelo menos 25 anos (21 anos, se casado ou oficiais militares, e independentemente de idade, se clérigo ou bacharel). Apesar de a Constituição de 1824 não proibir explicitamente, mulheres e escravos não tinham direito a voto. [...] Existia

¹³⁹ Para um maior conhecimento e aprofundamento histórico desses e de outros tópicos correlatos, sugere-se a leitura de três obras, que também foram utilizadas neste trabalho: NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002; NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil: do império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012; e PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República**. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

ainda uma exigência de obtenção de uma renda anual para se ter direito ao voto: 100 mil réis por ano para ser votante e 200 mil réis para ser eleitor; valores que foram atualizados em 1846 para 200 mil e 400 mil réis, respectivamente.¹⁴⁰

Percebe-se que há votantes e eleitores. Qual a diferença entre eles? Nota-se que uma dessemelhança é o valor da renda. Jairo Nicolau explica:

[...] Os votantes de cada paróquia se reuniam e escolhiam, pelo sistema de maioria simples, os eleitores daquela circunscrição eleitoral; o número de eleitores de cada paróquia era definido previamente pela legislação. Na paróquia A, por exemplo, cada votante podia escolher quinze nomes. Após a contagem dos votos, os quinze nomes mais votados da paróquia eram nomeados eleitores. Dias depois, os eleitores de diversas paróquias se deslocavam até uma cidade próxima (chamada pela legislação de cabeça de distrito, conforme já visto) para a reunião do colégio eleitoral.
[...]

Os eleitores votavam em uma lista de candidatos que concorriam na província (ou no distrito, conforme o sistema eleitoral adotado). Os votos de cada colégio eleitoral reunido nas cabeças de distrito eram apurados e enviados para a capital da província (ou para uma cidade designada, na fase em que distritos eleitorais foram utilizados). A apuração consistia em contabilizar os votos enviados pelos colégios eleitorais e verificar os nomes mais votados da província (ou do distrito), que se elegiam como representantes da província na Câmara dos Deputados. O mesmo processo era utilizado na eleição dos senadores e dos deputados provinciais.¹⁴¹ (grifou-se)

Observa-se que os votantes eram aqueles que elegiam os eleitores. Estes, por sua vez, votavam nos candidatos, que representariam as províncias. Quanto ao voto dos analfabetos, Jairo Nicolau relata:

A Constituição de 1824 não condicionou o direito de voto à alfabetização, mas entre 1824 e 1842, a legislação exigia que a cédula fosse assinada, o que limitou na prática o voto dos analfabetos. Entre 1842 e 1881, os analfabetos puderam ser votantes e eleitores [...].¹⁴²

¹⁴⁰ NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar, 2002, p. 11.

¹⁴¹ NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil:** do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p.19-20.

¹⁴² NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar, 2002, p. 11.

Contando já com todas essas restrições, Jairo Nicolau narra que em 1881, com o advento da Lei Saraiva¹⁴³, aumentou-se a exigência para a comprovação de renda, sem mencionar, ainda, que em 1846, os valores de renda mínima para ser votante ou eleitor foram atualizados para 200 mil réis e 400 mil réis, respectivamente.¹⁴⁴

Segundo Walter Costa Porto, a Lei Saraiva “[...] proibiu o sufrágio aos analfabetos, mas só para o futuro. No primeiro alistamento, qualquer cidadão poderia ser incluído, se o requeresse por escrito, ‘com assinatura sua ou de especial procurador [...] (art. 6º, § 4º).’”¹⁴⁵

No período da chamada República Velha, época que vai de 1889 a 1930, vê-se mudanças no direito ao voto. Jairo Nicolau destaca:

Um dos primeiros decretos do Governo Provisório, promulgado quatro dias após a proclamação da República¹⁴⁶, teve um forte impacto sobre o direito de voto no Brasil. Em uma única frase, seu artigo 1º aboliu o censo econômico e proibiu os analfabetos de votar, confirmando dispositivo da Lei Saraiva, que regeu a inscrição dos eleitores a partir de 1882: ‘Consideram-se eleitores, para as câmaras-gerais, provinciais e municipais, todos os brasileiros no gozo de seus direitos civis e políticos que souberem ler e escrever.’¹⁴⁷

¹⁴³ Conforme CÂNDIDO, Joel José: “No dia 9 de janeiro de 1881, pelo Decreto nº 3.029, o imperador sancionou a nova Lei Eleitoral, conhecida como ‘Lei Saraiva’, que substituiria todas as anteriores. Essa legislação eleitoral foi da mais alta importância na vida política do país. Teve a redação de Rui Barbosa, mas o projeto, que reformava profundamente a lei vigente, foi de iniciativa do Conselheiro Saraiva. Aboliu as eleições indiretas até então existentes, resquício oriundo da influência da Constituição espanhola de 1812, introduzindo as diretas. Adotou o voto do analfabeto, proibido, mais tarde, nas eleições federais e estaduais, pela Constituição de 1891. Tomou relevo, com a lei, o papel da magistratura no processo eleitoral. Ampliou as incompatibilidades eleitorais e os títulos passaram a ser assinados pelo juiz. O alistamento passou a ser permanente. É chamada também de Lei do Censo.” Lei Saraiva. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eletor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-l#lei-saraiva>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

¹⁴⁴ NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil**: do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

¹⁴⁵ PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil**: da Colônia à 6ª República. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002, p. 106.

¹⁴⁶ Refere-se ao Decreto n.º 6, de 19 novembro de 1889. NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil**: do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

¹⁴⁷ NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil**: do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 52.

Quanto à exclusão do critério censitário, isto é, do valor da renda, Jairo Nicolau esclarece que “a decisão das lideranças republicanas de suspender o voto censitário se coadunava com o processo de democratização em curso em alguns países da Europa e das Américas [...].”¹⁴⁸ O Brasil, desde cedo, observava a conduta de outros Estados para adotar certas posturas. O referido autor detalha quem tinha direito ao voto naquele momento:

O texto que regulou as eleições de 1890, nas quais foram eleitos os deputados e senadores da Constituinte de 1891, reduziu para 21 anos a idade mínima para ter direito a voto (a idade não era condicionante para casados, oficiais militares, bacharéis e clérigos de ordens sacras). Estavam proibidos de votar os filhos-família de menos de 21 anos e os praças (militares de baixa patente, de soldado a sargento). Outra medida importante foi a ampliação do direito de voto para os estrangeiros. Em um decreto anterior, todos os estrangeiros residentes no Brasil em 15 de novembro de 1889 passaram a ser considerados brasileiros (salvo declaração em contrário, que deveria ser feita em até seis meses), e com isso passaram a gozar dos mesmos direitos civis e políticos dos nascidos no país.¹⁴⁹

Observa-se que até para estrangeiros, atendidas certas condições, foram concedidos direitos políticos. Com todas essas alterações, não se vê menção sobre proibição ao exercício do voto pela mulher, mas:

[...] À maneira da Constituição do Império, a Carta de 1891 não vetava, em nenhum de seus artigos, o direito de voto para as mulheres. Não havia necessidade de fazê-lo, pois a política no século XIX era pensada como uma atividade eminentemente masculina.¹⁵⁰

Reforçando esse pensamento, Walter Costa Porto observa:

¹⁴⁸ NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil**: do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 53.

¹⁴⁹ NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil**: do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 52-53.

¹⁵⁰ NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil**: do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 53.

[...] As condições sociais e econômicas, no passado, limitavam a mulher ao recôndito dos lares, sujeitavam-na, sempre, inicialmente, enquanto menor, ao pai, depois, casada, ao marido e, com o desaparecimento deste, ao filho mais velho. Sem a possibilidade de uma economia própria, negava-se-lhe a possibilidade de conhecimento das realidades fora de seu lar. Daí que, o mais comum, era a negação do sufrágio [...].¹⁵¹

Com o advento do governo republicano, o Brasil poderia nesse momento histórico ter contemplado as mulheres com o direito ao voto. “Um argumento de peso contra a extensão do voto às mulheres, em 1891, era de que os outros países ainda não o haviam adotado [...].”¹⁵² Mais tarde, ao notar o comportamento assumido por outros países, o Brasil concederia esse direito ao sexo feminino em 1932.

Em momento conhecido como a Era Vargas, época que vai de 1930 a 1945, o Brasil teve duas Constituições (1934 e 1937). Houve em 1932 a edição do Código Eleitoral. Com ele foram introduzidas “[...] duas mudanças fundamentais: a extensão do sufrágio às mulheres e a obrigatoriedade do alistamento e do voto [...].”¹⁵³ Finalmente o direito ao voto foi concedido às mulheres. Conforme bem destacado por Tiago Conceição: “o principal avanço que se percebe em matéria de direitos políticos na ordem constitucional de 1934 foi a introdução da garantia constitucional do voto feminino no Brasil [...].”¹⁵⁴ Vê-se que desde essa época, a obrigatoriedade do alistamento e do voto está presente no ordenamento jurídico brasileiro.

Ao tratar de direitos políticos, relacionando-os com a edição da Constituição de 1937, Tiago Conceição anota:

A Constituição de 1937 não inovou, em matéria de direitos políticos, em relação à Constituição de 1934. Na realidade, a ordem constitucional de

¹⁵¹ PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012, p. 384.

¹⁵² PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República**. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002, p. 234.

¹⁵³ NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil**: do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 76.

¹⁵⁴ CONCEIÇÃO, Tiago de Menezes. **Direitos políticos fundamentais**: a sua suspensão por condenação criminal e por improbidade administrativa. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2014, p. 66.

1937, de modo geral, pouco significou em termos de efetividade, porquanto a prática era de regime ditatorial. [...]¹⁵⁵

Chega o ano de 1945. Desse ano até 1964, surge a fase da República Populista. Em 1946, o Brasil teve nova Constituição. Segundo Jairo Nicolau¹⁵⁶, o alistamento e o voto são obrigatórios e os analfabetos continuaram excluídos do direito ao voto. Ele ainda aponta que:

A Constituição de 1946 estabeleceu a obrigatoriedade de alistamento ‘para ambos os sexos’. Porém, o Código Eleitoral de 1950 definiu que para alguns grupos o alistamento seria facultativo: inválidos, maiores de setenta anos e mulheres que não exercessem profissões lucrativas. Portanto, durante toda a República de 1946, o alistamento não foi obrigatório para as donas de casa e mulheres que não recebiam remuneração pelo seu trabalho.¹⁵⁷

O ano de 1964 certamente está na memória dos brasileiros, seja por que vivenciaram ou souberam dos acontecimentos ocorridos durante o golpe militar no Brasil. Desde esse ano o país foi governado pelos militares por praticamente 20 (vinte) anos. Durante esse período a liberdade de expressão fora bastante mitigada e, vários direitos fundamentais foram excluídos dos cidadãos.

Ao falar de direitos políticos nessa época, Jairo Nicolau destaca:

Os critérios definidos pela Constituição de 1946 foram mantidos ao longo de todo o regime militar. Podiam votar todos os brasileiros com mais de dezoito anos, à exceção dos analfabetos, dos que não soubessem se exprimir em língua nacional, dos que estivessem privados dos direitos políticos e de determinados grupos da corporação militar. Em julho de 1965, o Congresso Nacional aprovou um novo Código Eleitoral que substituiu o de 1950 e estabeleceu as regras eleitorais de todo o período do regime militar, incluindo: organização da Justiça Eleitoral, processo de alistamento,

¹⁵⁵ CONCEIÇÃO, Tiago de Menezes. **Direitos políticos fundamentais**: a sua suspensão por condenação criminal e por improbidade administrativa. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2014, p. 66.

¹⁵⁶ NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002, p. 47.

¹⁵⁷ NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil**: do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 94.

sistema eleitoral, método de votação e de apuração dos votos, propaganda eleitoral. Mesmo com uma série de emendas, ele continua em vigor.¹⁵⁸

Curiosamente, o referido autor menciona que continua em vigor o Código Eleitoral de 1965 que foi editado nessa época, num período não-democrático da história brasileira. Marlon Reis lembra que “com a ditadura militar de 1964, manteve-se a Justiça Eleitoral, sendo abolida, no entanto, a votação direta para a escolha do presidente da República [...].”¹⁵⁹ O presidente brasileiro não era escolhido por votação popular. Mas, no governo do general Ernesto Geisel (1974-1979) teve início o processo de abertura política, mesmo que lentamente. O próximo presidente, o general Figueiredo, continuou o processo de redemocratização. Em 1984, com o Movimento das Diretas Já, o país ansiava por eleições diretas para presidente da República, o que só foi possível com a Constituição de 1988.

Nesse processo de redemocratização do Brasil, o país viu a Emenda Constitucional n.º 25 ser aprovada pelo Congresso e sancionada pelo então presidente José Sarney, poucas semanas após o fim do Regime Militar, em maio de 1985.¹⁶⁰ Jairo Nicolau particulariza:

Outra importante medida da emenda nº 25 foi a concessão de direito de voto para os analfabetos. Tal medida acabou com uma restrição que começou em fins do Império (1882) e resistiu por mais de 100 anos. Apesar de passarem a poder votar, os analfabetos continuaram inelegíveis (sem poderem se candidatar nas eleições). Para eles também, o alistamento e o voto não eram obrigatórios. As eleições de 1985 foram as primeiras da história republicana nas quais os analfabetos puderam votar. Mas apenas 65 mil (0,3% do eleitorado total) se cadastraram.¹⁶¹

Nesse contexto, surgiu Constituição brasileira de 1988, após atuação da Assembleia Nacional Constituinte. No capítulo 3 desse trabalho, foram discutidas algumas formas de participação política trazidas pelo texto de constitucional de 1988. No próximo tópico, examina-se o voto conforme a nova ordem constitucional.

¹⁵⁸ NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil**: do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 113.

¹⁵⁹ REIS, Márton. **Direito eleitoral brasileiro**. Brasília: Alumnus, 2012, p. 37.

¹⁶⁰ NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

¹⁶¹ NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002, p. 61.

4.2 Características do voto no Brasil

O voto no Brasil tem suas características mencionadas expressamente na Carta Magna de 1988. No *caput* do art. 14, seu texto traz: “a soberania popular será exercida pelo **sufrágio universal** e pelo **voto direto e secreto, com valor igual para todos**, e, nos termos da lei, mediante: [...].” (grifou-se)

De início, vale mencionar a anotação feita por Ingo Sarlet:

O *caráter direto do sufrágio (e do voto)*: é a exigência constitucional de que **o sufrágio e o seu exercício, mediante o voto, devem ser diretos, o que, em síntese, significa que o titular da capacidade eleitoral ativa escolhe diretamente, sem intermediários**, mediante o seu voto, o detentor do cargo eletivo, ou de modo direto se manifesta quando da realização de um plebiscito, ou de um referendo, ou adere a uma iniciativa popular legislativa, que, de resto, constituem manifestações da democracia participativa. O voto, portanto, é atribuído a um determinado candidato ou partido, sem que haja intermediários [...].¹⁶² (grifou-se)

O referido autor destaca que o texto constitucional exige que o voto seja direto, significando uma atuação imediata, absoluta, sem utilização de intermediários. O eleitor, por ele mesmo e por mais ninguém, pelo seu voto, indica sua vontade nas urnas. Nesse sentido, Bernardo Gonçalves Fernandes escreve que “[...] o voto é personalíssimo, não havendo possibilidade de votar por procuração ou mesmo por correspondência.”¹⁶³

Cada vez mais há uma ânsia por participação direta. Bobbio destaca que “[...] a exigência, tão freqüente nos últimos anos, de maior democracia exprime-se como exigência de que a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta. [...]”¹⁶⁴ Sim, não basta participar, mas é vital que a

¹⁶² SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais em espécie. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 671-672.

¹⁶³ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 658.

¹⁶⁴ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p.41.

participação política seja expressa da forma mais direta possível. A Constituição brasileira coloca mecanismos como o plebiscito e o referendo como meios para uma participação mais direta pelo cidadão. Ocorre que o legislador brasileiro tem utilizado muito pouco esses instrumentos.

Apesar da determinação do voto direto, sabe-se que para a eleição de cargos do Poder Legislativo, é utilizado o sistema proporcional. Muitas vezes o eleitor vota em certo candidato, mas outros são eleitos, inclusive com menor votação. Contudo, segundo Ingo Sarlet, isso não retira o caráter direto do voto:

[...] A eleição não perde o caráter de direta em virtude da adoção do sistema proporcional, como se dá no caso das eleições para a Câmara dos Deputados, pois o que é decisivo para a configuração da imediatidate é que o voto seja sempre concedido a um determinado candidato, ainda que venha depois a beneficiar terceiros. [...]¹⁶⁵

Como bem anotado, foi concedido ao eleitor o direito de escolher o candidato de sua preferência, mesmo que esse não tenha sido eleito. Sobre o assunto, Noberto Bobbio faz reflexão interessante: “em suma, o voto, ao qual se costuma associar o relevante ato de uma democracia atual, é o voto não para decidir, mas sim para eleger quem deverá decidir. [...]”¹⁶⁶ Essa situação se tornar mais concreta em eleições para cargos de chefe do Poder Executivo, pois, o voto direto foi exercido para escolher um candidato, e não para decidir os rumos do Estado brasileiro, que estará nas mãos do candidato vitorioso nas urnas.

O voto, como bem ensina Marcos Ramayana, “[...] deve dignificar o efetivo exercício da manifestação livre e soberana da vontade.”¹⁶⁷ Essa manifestação soberana só irá prevalecer ser houver verdadeira liberdade, isto é, quando o eleitor for protegido de qualquer interferência que venha a influenciar sua decisão na hora de votar.

¹⁶⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais em espécie. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 672.

¹⁶⁶ BOBBIO, Noberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 372.

¹⁶⁷ RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 3.

Só o voto secreto pode garantir a livre vontade do eleitor nas eleições. O sigilo do voto, portanto, é garantia constitucional, devendo o Estado prover os meios que garantam essa proteção. Note-se a seguir:

O *caráter secreto do voto*: o que, em primeira linha, significa que o eleitor poderá manter em sigilo a sua manifestação, e assume também a função de garantia de que o eleitor, no momento de exercer sua vontade política, não estará sujeito a constrangimentos e pressões, ou seja, poderá escolher, ou não, determinado candidato ou se manifestar de determinada maneira quando de um plebiscito ou referendo. [...]¹⁶⁸

Vê-se que o sigilo do voto traz duas vertentes: a primeira, de que o voto secreto é um direito de guardar segredo sobre sua opção escolhida e depositada na urna e, segunda, é uma garantia a ser dada ao eleitor, de modo a expressar sua vontade de maneira desprendida. Nem sempre foi assim.

Em outros tempos, o voto não era secreto; assim, era possível identificar para quem era dado o voto. Ao detalhar o momento da votação, Jairo Nicolau descreve:

A lei de 1904 manteve o voto secreto, mas introduziu um estranho mecanismo, o voto a descoberto, que na prática violava o princípio do sigilo. O eleitor apresentava duas cédulas, que deviam ser assinadas perante a mesa eleitoral. Depois de datadas e rubricadas pelos mesários, uma cédula era depositada na urna e a outra ficava em poder do eleitor. Com isso, as lideranças tinham um controle estrito do voto dos eleitores, pois podia-se exigir destes a cédula como prova do voto dado. O voto a descoberto foi um dos principais responsáveis pela ausência de lisura das eleições realizadas no período.¹⁶⁹

Constatava-se claramente que o voto a descoberto retirava a independência do eleitor em seu voto. Ao comentar sobre o voto a descoberto, Sahid Maluf escreveu:

¹⁶⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais em espécie. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 672.

¹⁶⁹ NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002, p. 32-33.

O voto a descoberto está hoje completamente abandonado. É sistema considerado antidemocrático, porque possibilita a intimidação do eleitor, a corrupção, o alastramento da venalidade, a influência da demagogia, a perseguição dos poderosos sobre os economicamente fracos, e tudo o mais que conduz à desmoralização e à dissolução da democracia representativa.¹⁷⁰

Ligado ao voto a descoberto está a prática conhecida como **voto de cabresto**:

[...] o voto dado pelo eleitor aos candidatos que lhe são inculcados por um chefe político ou cabo eleitoral, sem que o votante – denominado ‘eleitor de cabresto’ – saiba exatamente em quem vota, ou por que vota. Tais eleitores são transportados para ‘currais eleitorais’, onde são alimentados e festejados, e de onde somente saem na hora de depositar o voto na seção eleitoral.¹⁷¹

Outrossim, por razões históricas, o ordenamento jurídico prevê algumas garantias como forma de assegurar o sigilo do voto, a exemplo do uso de cabanas indevassáveis a serem usadas pelo eleitor no momento do exercício do voto. José Jairo Gomes menciona outros meios de proteção:

[...] Entre outros fatores, o sigilo é assegurado pelo uso de sistemas de informática desenvolvidos com exclusividade para a Justiça Eleitoral e por mecanismos específicos da urna, como a autonomia operacional, o não funcionamento em rede, a chave de segurança e a lacração a que é submetida.¹⁷²

Ainda abordando essa temática, ele ressalta que o sigilo da votação é tão importante que o ordenamento tem por nula quando for preterida formalidade essencial garantidora do sigilo dos sufrágios, com base no art. 220, IV, Código Eleitoral de 1965.¹⁷³

¹⁷⁰ MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 252.

¹⁷¹ FARHAT, Sahid. Voto de cabresto. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-v#voto-de-cabresto>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

¹⁷² GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 52.

¹⁷³ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

Ainda sobre esse tema, é interessante falar do voto impresso. Sabe-se que hoje se utiliza o voto eletrônico. Não há o uso de cédula ou papel no exercício do voto. A Lei n.º 12.034/2009, em seu art. 5º, previa para a eleição de 2014 e seguintes, que fosse gerado um papel com os votos do eleitor, de modo que apenas este, ao concluir toda a votação, pudesse conferir suas escolhas. O eleitor não teria acesso ao voto impresso. Depois, de checado, o voto impresso seria depositado num local lacrado, para uma posterior conferência.

Apesar de o voto impresso ter se transformado em lei, houve muita controvérsia. Inicialmente José Jairo Gomes relata que “uma das críticas dirigidas ao sistema eletrônico refere-se à impossibilidade material de se conferir o voto e de se auditar a votação.”¹⁷⁴ O referido autor comenta que:

Discute-se a conveniência e oportunidade de se implantar esse sistema de votação. Por implicar retorno ao registro do voto em papel, alguns o têm como um retrocesso. Durante a tramitação do Projeto que deu origem à Lei n.º 12.034/2009, o voto impresso foi rejeitado no Senado (vide Parecer no 1.457/2009 CCT/CCJ), que o considerou “inadequado à celeridade e ao sigilo do processo eleitoral [...]”¹⁷⁵

Acrescenta ele, ainda, que o voto impresso, sob o aspecto técnico-operacional, causaria o aumento do tempo para o eleitor votar. Isso ocasionaria maiores filas e transtornos nos trabalhos das mesas eleitorais.¹⁷⁶

Dada a importância desse assunto, o Supremo Tribunal Federal apreciou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4543/DF, e por unanimidade, suspendeu a eficácia do mencionado dispositivo.¹⁷⁷ Posteriormente, no mérito, declarou inconstitucional o art. 5º, Lei n.º 12.034/2009:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. ART. 5º DA LEI N.º 12.034/2009: IMPRESSÃO DE VOTO. SIGILO DO VOTO: DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO. VULNERAÇÃO POSSÍVEL DA URNA

¹⁷⁴ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 54.

¹⁷⁵ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 55.

¹⁷⁶ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

¹⁷⁷ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

COM O SISTEMA DE IMPRESSÃO DO VOTO: INCONSISTÊNCIAS PROVOCADAS NO SISTEMA E NAS GARANTIAS DOS CIDADÃOS. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A exigência legal do voto impresso no processo de votação, contendo número de identificação associado à assinatura digital do eleitor, vulnera o sigilo do voto, garantia constitucional expressa. 2. A garantia da inviolabilidade do voto impõe a necessidade de se assegurar ser impensoal o voto para garantia da liberdade de manifestação, evitando-se coação sobre o eleitor. 3. A manutenção da urna em aberto põe em risco a segurança do sistema, possibilitando fraudes, o que não se harmoniza com as normas constitucionais de garantia do eleitor. 4. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º da Lei n.º 12.034/2009.¹⁷⁸ (grifou-se)

Facilmente se observa que o Supremo Tribunal Federal, dentre outros motivos, considerou que o voto impresso violaria o sigilo do voto, ou pelo menos tornaria essa garantia vulnerável, e assim, declarou a inconstitucionalidade do referido dispositivo.

Não obstante a referida decisão, o Congresso Nacional aprovou projeto de lei em que há menção ao uso do voto impresso. Sendo encaminhado esse projeto à Presidência da República para apreciação, alguns de seus dispositivos foram vetados. Veja-se a seguir aqueles que se relacionam com o voto impresso:

[...]

Já os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Justiça opinaram pelo veto aos dispositivos a seguir transcritos:

Art. 59-A da Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, inserido pelo art. 2º do projeto de lei

“Art. 59-A. No processo de votação eletrônica, a urna imprimirá o registro de cada voto, que será depositado, de forma automática e sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado.

Parágrafo único. O processo de votação não será concluído até que o eleitor confirme a correspondência entre o teor de seu voto e o registro impresso e exibido pela urna eletrônica.”

Art. 12

“Art. 12. Até a primeira eleição geral subsequente à aprovação desta Lei, será implantado o processo de votação eletrônica com impressão do registro do voto a que se refere o art. 59-A da Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997.”

Razões dos vetos

“O Tribunal Superior Eleitoral - TSE manifestou-se contrariamente à sanção dos dispositivos, apontando para os altos custos para sua implementação. A medida geraria um impacto aproximado de R\$ 1.800.000.000,00 (um bilhão e oitocentos milhões de reais) entre o

¹⁷⁸ STF, ADI 4543/DF, Relatora Ministra Carmén Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 6 nov. 2013, publicado no DJe-199, de 13 out. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoinicial/verPeticaoinicial.asp?base=ADIN&s1=4543&processo=4543>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

investimento necessário para a aquisição de equipamentos e as despesas de custeio das eleições. Além disso, esse aumento significativo de despesas não veio acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, nem da comprovação de adequação orçamentária, em descumprimento do que dispõem os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como o art. 108 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015.”

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.¹⁷⁹ (grifou-se)

A Presidência de República vetou esses dispositivos amparado nas informações do Tribunal Superior Eleitoral que apontou um alto custo para a implementação do voto impresso. Ao apreciar os vetos opostos pela Presidência da República, no dia 18/11/2015 o Congresso Nacional rejeitou esses vetos.

Vários veículos de comunicação estamparam essa notícia. Note-se a notícia veiculada pelo jornal O Estado de São Paulo:

‘A concepção da urna eletrônica foi acabar com a intervenção humana. A intervenção humana não deixa rastros. A intervenção tecnológica deixa rastro e é possível de ser auditado’, afirmou o ministro José Antonio Dias Toffoli.

O presidente do TSE (Tribunal Superior Eleitoral), ministro José Antonio Dias Toffoli, disse que não será possível a impressão do voto pelas urnas eletrônicas nas eleições de 2016. O veto presidencial à medida foi derrubado nesta quarta-feira, 18, pelo Congresso. ‘Daremos um passo atrás na cultura política brasileira’, criticou Toffoli.

O ministro classificou o voto impresso como ‘absolutamente desnecessário’ e lembrou que, no passado, havia fraude nas contagens manuais.
[...]¹⁸⁰

Curiosamente, a Lei n.º 13.165/2015, fruto desse projeto de lei, traz a seguinte ementa:

¹⁷⁹ BRASIL. Mensagem n.º 358. Veto ao projeto de Lei n.º 5.735, de 2013 e n.º 75/15 no Senado Federal. **Presidência da República.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-358.htm>. Acesso em: 22 nov. 2015.

¹⁸⁰ THOMÉ, Clarissa. Para presidente do TSE, voto impresso é ‘absolutamente desnecessário’. **O Estado de S. Paulo**, 19 nov. 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,presidente-do-tse-diz-que-voto-impresso-nao-valera-em-2016,10000002439>>. Acesso em: 21 nov. 2015.

Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, **para reduzir os custos das campanhas eleitorais**, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.¹⁸¹ (grifou-se)

Fala-se em reduzir os custos das campanhas, mas onerou-se o Estado brasileiro com um custo altíssimo para a realização de eleição com o voto impresso, sem mencionar a questão de uma possível quebra de sigilo. Outras questões já se apresentam: como um analfabeto vai conferir seu voto, se não sabe ler? O voto impresso trará muitas discussões.

Referindo-se agora ao voto com valor igual para todos - a questão da igualdade - Sahid Maluf, ao cuidar desse assunto, traz: "por sufrágio igualitário entende-se o mesmo valor unitário do voto, seja o votante um simples operário ou um cidadão de nomeada. Como resume Gladstone: *one man, one vote.*"¹⁸² Por esse princípio, ao serem admitidos na condição de eleitores, os cidadãos brasileiros assumem a mesma importância. Para cada um deles é atribuído o mesmo valor, independentemente de origem, raça, sexo, cor, idade, condição econômica ou de instrução etc., conforme art. 3º, IV, Constituição brasileira de 1988.

Sahid Maluf acrescenta que "o princípio da igualdade dos sufrágios seria um corolário do princípio da universalidade, como salientou Barthélémy-Duez ao demonstrar que o sufrágio universal provoca o sufrágio igualitário."¹⁸³ Sem dúvida, um das características mais importantes do voto no Brasil é a universalidade. Ingo Sarlet registra:

A universalidade (ou generalidade) do sufrágio: a noção de que o sufrágio há de ser universal corresponde ao fato de que, *em princípio, todo e qualquer cidadão está apto a votar e ser votado*, independentemente de distinções fundadas na sua classe social, econômica, gênero, orientação

¹⁸¹ BRASIL. Lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm>. Acesso em: 22 nov. 2015.

¹⁸² MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 251.

¹⁸³ MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 251.

sexual, raça, orientação religiosa e mesmo na sua capacidade intelectual, o que corresponde ao modelo adotado pelo art. 14 da CF. [...]¹⁸⁴

Indubitavelmente esse princípio está ligado ao da igualdade, pois é concedida a todos a oportunidade de participação política por meio do voto. Dessa forma se coloca todos os cidadãos indistintamente numa condição de igualdade.

Até 1988, o Brasil não adotava o sufrágio universal. O país já adotou o sufrágio censitário. Consoante José Afonso da Silva:

O *sufrágio censitário* concede-se apenas ao indivíduo que preencha determinada qualificação econômica: posse de bens imóveis, de determinada renda ou pagamento de certa importância de imposto direto. Assim, por exemplo, estavam excluídos de votar nas eleições dos Deputados e Senadores do Império os que não tivessem renda líquida anual de duzentos mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego, e não eram elegíveis para Deputados os que não tivessem renda líquida de pelo menos quatrocentos mil réis, que era fortuna razoável para a época. [...]¹⁸⁵

No sufrágio censitário, o valor da renda, a condição econômica do indivíduo é levada em conta para que ele possa ostentar a condição de eleitor. No Brasil imperial essa exigência existia. No ano de 1846, o valor mínimo de renda para que o indivíduo tivesse garantida a sua participação como eleitor, foi dobrado, considerando a exigência anterior. Além disso, com a Lei Saraiva, houve um detalhamento excessivo nas formas de comprovação da renda de modo a torná-la ainda mais difícil. Ainda nesse quesito, o mencionado autor escreveu: “[...] as Constituições de 1891 (art. 70, § 1º, item 1º) e de 1934 (art. 108, parágrafo único, c) excluíam os *mendigos* do direito de sufrágio, o que revela aspecto censitário.”¹⁸⁶

¹⁸⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais em espécie. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 671.

¹⁸⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 355.

¹⁸⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 355.

Com relação à restrição do sufrágio em razão do nível de instrução ou educacional, Jairo Nicolau destaca: “as exigências de alfabetização ou de certa escolaridade para ter direito de voto foram pouco frequentes na história eleitoral de outras democracias. [...]”¹⁸⁷ O Brasil, todavia, durante muitos anos privou os analfabetos do direito de votar, sendo, na América Latina, “[...] o último país a permitir o voto dos analfabetos. [...]”¹⁸⁸

Tecendo críticas à utilização do nível de instrução para afastar certos indivíduos da participação política, Sahid Maluf aponta: “a exclusão dos analfabetos não resiste à crítica nem condiz com a doutrina democrática. Analfabetismo não significa ausência de bom-senso, nem falta de discernimento para exercer o direito de escolha.”¹⁸⁹

Ao explicar o que significa o sufrágio capacitário, José Afonso da Silva consigna: “o *sufrágio capacitário* baseia-se em capacitações especiais, notadamente de natureza intelectual. Dá-se, assim, o direito de voto apenas àqueles que possuem certo grau de instrução [...].”¹⁹⁰ O Brasil aboliu tal restrição com a edição da Emenda Constitucional n.º 25 de 1985, consolidando também como direito dos analfabetos o exercício do sufrágio mediante o voto. Ingo Sarlet comenta:

[...] O fato é que, ao longo da evolução do Estado Constitucional, houve significativo avanço nessa seara, pois a noção do sufrágio universal levou tempo considerável para ser afirmada na prática, inclusive no Brasil, pois a égide da Carta Imperial de 1824 ainda se praticava o voto censitário e os escravos e mulheres eram excluídos da cidadania política, tendo as mulheres sido incluídas apenas por ocasião da aprovação do Código Eleitoral de 1932, o que foi confirmado pela Constituição de 1934. [...]”¹⁹¹

Hoje, o voto no Brasil é universal, não excluindo ninguém. O analfabeto, o alfabetizado, os mais abastados e os menos, homens e mulheres podem exercer o

¹⁸⁷ NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002, p. 61.

¹⁸⁸ NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002, p. 62.

¹⁸⁹ MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 250.

¹⁹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 355.

¹⁹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais em espécie. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 671.

direito de voto no Brasil. Poder-se-ia falar também da restrição em razão da idade. Apesar do princípio da universalidade prever que todos devem ser incluídos e, portanto, devem participar das decisões políticas por meio do voto, há de se entender que existe a necessidade de se estabelecer uma idade mínima para o exercício do sufrágio por conta do discernimento em formação dos mais jovens. No Brasil, a idade mínima estabelecida é de 16 (dezesseis) anos.

Há, ainda, uma característica importante do voto que é a periodicidade. Apesar de não constar do art. 14, *caput*, consta do art. 60, § 4º, II, da Carta Magna de 1988. Abordando essa característica, Bernardo Gonçalves Fernandes, assenta que:

[...] de tempos em tempos há necessidade do voto, na medida em que, por disposição constitucional presente no art. 60, § 4º, o voto será direto, secreto e periódico, sendo os mandatos eletivos dotados em nossa democracia de prazo determinado.¹⁹²

Percebe-se que o comentário do referido autor carrega a noção de que o exercício constante do voto pelo eleitor terá também como consequência a periodicidade também dos mandatos eletivos, pois a democracia brasileira possui tal previsão. Nesse esteio Paulo Branco apontou:

A periodicidade dos mandatos é consequência do voto periódico estabelecido como cláusula pétreia. Uma emenda não está legitimada para transformar cargos políticos que o constituinte originário previu como suscetíveis de eleição em cargos vitalícios ou hereditários. [...]¹⁹³

Para José Jairo Gomes, o voto periódico relaciona-se mais com o princípio republicano:

¹⁹² FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 659.

¹⁹³ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Poder Constituinte. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 128.

Periodicidade significa que o direito de voto deve ser exercido de tempos em tempos. Tal decorre do princípio republicano, que impõe a rotatividade no exercício do poder político. Assim, em intervalos regulares de tempo, os cidadãos devem comparecer às urnas para votar e renovar a representação política.¹⁹⁴

A periodicidade também é um aspecto importante do exercício do sufrágio no Brasil. Todos esses traços caracterizam o voto no Brasil.

4.3 O voto como cláusula pétreia

A Constituição brasileira de 1988, ao trazer o voto direto, secreto, com igual valor para todos, como também o sufrágio universal (art. 14, *caput*, CF/88), agregou também uma imensa, ou melhor, uma absoluta proteção a esse instrumento democrático. Veja-se seu texto, especificamente o que dispõe o art. 60:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

[...] (grifou-se)

Além de prover o voto de várias qualidades, o texto constitucional situou o voto no rol das chamadas cláusulas pétreas. André Ramos Tavares ensina que essa expressão, “[...] passou a ser de uso corrente na doutrina brasileira. **Com ela pretende-se identificar o conjunto dos preceitos integrantes da Constituição que não podem ser objeto de emenda constitucional restritiva.**”¹⁹⁵ (grifou-se) Uadi Bulos complementa: “o adjetivo *pétreia* vem de pedra. Significa ‘duro como

¹⁹⁴ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 53.

¹⁹⁵ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 154.

pedra'.”¹⁹⁶ Ele prossegue: “trasladando a etimologia da palavra para o campo constitucional, *cláusula pétreas* é aquela insuscetível de mudança formal, porque consigna o *núcleo irreformável* da constituição.”¹⁹⁷ Fica bastante claro que as cláusulas pétreas são partes integrantes do texto constitucional, e que a própria Constituição brasileira de 1988 colocou nessas cláusulas uma condição de imutabilidade.

André Ramos Tavares destaca que, apesar de sua imutabilidade, esta característica “[...] impede apenas que a reforma seja tendente a abolir, não impedindo o alargamento ou reforço dessas matérias, especialmente dos direitos fundamentais.”¹⁹⁸ Dessa forma, o poder constituinte originário desejou proteger o voto direto, secreto, universal e periódico.

Explorando um pouco mais algumas dessas características do voto, tratando-se de sua universalidade, Paulo Branco expressou:

Ao tornar o voto universal cláusula pétreas, o constituinte cristalizou também o universo dos indivíduos que entendeu aptos para participar do processo eleitoral. Impede-se, assim, que uma emenda venha a excluir o voto do analfabeto ou do menor entre 16 e 18 anos, que o constituinte originário facultou (art. 14, II).¹⁹⁹

De maneira inteligente, o mencionado autor mostra que entende a intenção do poder constituinte originário - o direito ao voto deve agregar o maior número possível de pessoas. Hoje não é mais possível a exclusão do exercício do sufrágio à pessoa analfabeta, ou à pessoa sem recursos, pois o voto universal é cláusula pétreas. Ao trazer números de analfabetos excluídos do processo eleitoral, Jairo Nicolau informa: “um aspecto realmente restritivo do período 1946-64 foi a proibição de voto para os analfabetos, sobretudo quando observamos o contingente de adultos que

¹⁹⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 417.

¹⁹⁷ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 417.

¹⁹⁸ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 154.

¹⁹⁹ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Poder Constituinte. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 128.

não sabiam ler e escrever: 48% em 1950 e 39% em 1960 [...].”²⁰⁰ Percebe-se quantas pessoas foram excluídas na ocasião mencionada. Isso não mais poderá ocorrer no Brasil.

A importância do sigilo do voto como cláusula pétreia é indiscutível. Sahid Maluf ressalta:

O voto secreto e indevassável assegura melhor a liberdade do eleitor, evita o temor das perseguições, reduz ao mínimo (embora não suprima) as possibilidades de corrupção das consciências e permite mais segura apuração da verdade eleitoral, legitimando e fortalecendo o regime democrático.²⁰¹

Compreende-se, portanto, que a preocupação do constituinte originário foi a de “[...] impedir reformas constitucionais em assuntos relacionados, direta ou indiretamente, com a participação popular.”²⁰² Com essa proteção, por constar no rol das cláusulas pétreas, a democracia tende a se fortalecer a cada dia.

Desta feita, em tese é possível uma Proposta de Emenda à Constituição-PEC que institua o voto facultativo no Brasil, pois voto obrigatório não é cláusula pétreia, mas sim, o voto direito, secreto, universal e periódico.

Há PEC’s²⁰³ tramitando há anos no Congresso Nacional acerca da facultatividade do voto. Nesse sentido podem ser citadas as PEC’s 546/2006, 71/2007 e 314/2013 em tramitação na Câmara dos Deputados²⁰⁴ e as PEC’s 55/2012, 10 e 11/2015 no Senado Federal²⁰⁵.

²⁰⁰ NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002, p. 54.

²⁰¹ MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 252.

²⁰² BULOS, Uadi Lammégo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 416.

²⁰³ É possível fazer pesquisa sobre esse e outros temas nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados (www.camara.leg.br) e do Senado Federal (www.senado.leg.br).

²⁰⁴ Utilizou-se PEC como tipo de proposição e voto facultativo como assunto no campo: exatamente esta palavra ou expressão. BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>. Acesso em: 21 nov. 2015.

²⁰⁵ Utilizou-se PEC como tipo de matéria/proposição e voto facultativo como assunto no campo palavra-chave. BRASIL. **Senado Federal**. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade>>. Acesso em: 21 nov. 2015.

4.4 A obrigatoriedade do voto no Brasil

Com o estudo do voto até o momento, verifica-se que o mesmo tem natureza de direito - o direito de participação política concedido aos cidadãos por meio dos instrumentos que lhes são colocados à disposição. Ainda nesse diapasão, apurou-se que o voto possui tamanha proteção que está incluído no rol das cláusulas pétreas.

Por outro lado, a Lei Fundamental de 1988 que instituiu o voto, também carrega a previsão de sua obrigatoriedade. Não para todos, mas certamente para a maioria dos eleitores.

Sobre a obrigatoriedade do voto no mundo, atente-se para o que informou o sítio do jornal El País:

Nos países mais desenvolvidos do mundo, nos mais modernos e nas democracias mais sólidas, o voto político é facultativo.

Entre os 10 países mais ricos do planeta, em todos, menos no Brasil, ir às urnas deixou de ser obrigatório ou nunca foi.

Hoje o voto facultativo está vigente em 205 países do mundo e só em 24 deles (13 na América Latina) continua sendo obrigatório.²⁰⁶ (grifou-se)

Nota-se claramente que uma maioria esmagadora dos países no mundo optou por adotar a facultatividade no exercício do voto, diferentemente do Brasil, que dispõe em seu texto constitucional vigente:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

[...]

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II - facultativos para:

a) os analfabetos;

²⁰⁶ ARIAS, Juan. Por que no Brasil é obrigatório votar? **El País**, 4 ago. 2014. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2014/08/04/politica/1407162732_889288.html>. Acesso em: 21 nov. 2015.

- b) os maiores de setenta anos;
 - c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.
- [...] (grifou-se)

No art. 14 da Carta Magna é exaltado o exercício da soberania pelo voto, mas em seguida impõe-se o alistamento e o voto. Diante disso, faz-se inicialmente algumas ponderações. Sabe-se que uma Constituição norteia todo o ordenamento jurídico. A teoria moderna defende que as normas inseridas nas Constituições classificam-se em regras e princípios.²⁰⁷ Paulo Branco escreveu:

Em geral, tanto a regra como o princípio são vistos como espécies de normas, uma vez que ambos descrevem algo que deve ser. Ambos se valem de categorias deontológicas comuns às normas – o mandado (determina-se algo), a permissão (faculta-se algo) e a proibição (veda-se algo).²⁰⁸

Como uma norma jurídica, a Lei Maior ora determina algo, ora permite, ora proíbe. No caso do voto, há um comando a ser obedecido. Como o texto constitucional prescreve que o voto é obrigatório, não há margem de liberdade ou outra possibilidade a permitir seu descumprimento. Ao discutir sobre norma jurídica, Paulo Nader anota:

[...] A norma jurídica exerce justamente esse papel de ser o instrumento de definição da conduta exigida pelo Estado. Ela esclarece ao agente *como* e *quando* agir. O Direito Positivo, em todos os sistemas, compõe-se de normas jurídicas, que são padrões de conduta ou de organização social impostos pelo Estado, para que seja possível a convivência dos homens em sociedade. São fórmulas de agir, determinações que fixam as pautas do comportamento interindividual. Pelas regras jurídicas o Estado dispõe também quanto à sua própria organização. Em síntese, norma jurídica é a *conduta exigida ou o modelo imposto de organização social*.²⁰⁹

²⁰⁷ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Noções introdutórias. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

²⁰⁸ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Noções introdutórias. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 72.

²⁰⁹ NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 83.

A Assembleia Nacional Constituinte quando da instituição do voto, nos termos do art. 14, *caput*, da Carta Magna de 1988, consignou que o voto fosse obrigatório, como regra geral, salvo as próprias exceções previstas no texto constitucional. Como uma norma jurídica, pretende-se que o exercício do sufrágio seja cumprido por todos. Esse é o propósito de uma regra – ser cumprida. Como ensinou Miguel Reale:

Todas as regras, quaisquer que sejam, religiosas, morais, jurídicas ou de etiqueta, são evidentemente emanadas ou formuladas, da ou pela sociedade, para serem cumpridas. Não existe regra que não implique certa obediência, certo respeito.

As regras éticas existem para serem executadas. Se a obediência e o cumprimento são da essência da regra, é natural que todas elas se garantam, de uma forma ou de outra, para que não fiquem no papel, como simples expectativas ou promessas. As formas de garantia do cumprimento das regras denominam-se ‘sanções’.²¹⁰ (grifou-se)

Ocorre que as regras nem sempre são observadas. Dessa forma as normas jurídicas devem ser garantidas pelas sanções. Não há como impedir a violação das normas, mas em acontecendo, há a manifestação da sanção. Noberto Bobbio define de maneira direta a “[...] sanção como a *resposta à violação*. [...]”²¹¹ Ele ainda complementa: “[...] o fim da sanção é a eficácia da norma, ou em outras palavras, a sanção é um expediente para conseguir que as normas sejam menos violadas [...].”²¹² Veja-se agora o raciocínio de Paulo Nader:

[...] A via normal de cumprimento da norma jurídica é a voluntariedade do destinatário, a adesão espontânea. Quando o sujeito passivo de uma relação jurídica, portador do dever jurídico, opõe resistência ao mandamento legal, a coação se faz necessária, essencial à efetividade. A coação, portanto, somente se manifesta na hipótese da não observância dos preceitos legais. [...].²¹³

²¹⁰ REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p.72.

²¹¹ BOBBIO, Noberto. **Teoria da norma jurídica**. São Paulo: EDIPRO, 2001, p. 154.

²¹² BOBBIO, Noberto. **Teoria da norma jurídica**. São Paulo: EDIPRO, 2001, p. 156.

²¹³ NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 41.

Assim, o meio utilizado para que seja cumprida a norma é a coação por meio de sanções. Especificamente na seara do exercício do voto, “[...] a legislação eleitoral impõe sanções ao eleitor que deixe de votar sem justificação perante a Justiça Eleitoral, incorrendo em multa e ficando privado de vários direitos dependentes do gozo dos direitos políticos.”²¹⁴

Ao deixar de comparecer a uma votação, o eleitor fica em débito com a Justiça Eleitoral. Sabe-se que a quitação eleitoral é muito importante, pois só com ela é possível tomar posse em cargo público decorrente de participação em concurso público. Também a quitação eleitoral é exigida quando da emissão de passaporte. Para registrar candidatura a cargo eletivo, requer-se também a quitação eleitoral.

Vê-se que a quitação eleitoral é necessária para atos importantes da vida do indivíduo. O que compreende a quitação eleitoral? Segundo o art. 11, § 7º da Lei n.º 9.504/1997, tem-se que:

A certidão de quitação eleitoral abrangerá exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remitidas, e a apresentação de contas de campanha eleitoral.

Já se falou que o objetivo de uma norma é que ela seja cumprida, mas em caso de não observância dela, o indivíduo que a descumpriu será submetido às consequências previstas no próprio ordenamento jurídico, isto é, as sanções. Ao não exercer o voto, qual a consequência para o eleitor? Qual a sanção a que ele estará submetido?

O Código Eleitoral de 1965, ainda em vigor, apesar das diversas alterações legislativas sofridas, estabelece:

²¹⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 362.

Art. 7º O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até 30 (trinta) dias após a realização da eleição, incorrerá na multa de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o salário-mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista no art. 367. [...]

Ocorre que atualmente essa matéria é disciplinada pela Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n.º 21.538/2003. De acordo com ela, o eleitor faltoso tem o prazo de 60 (sessenta) dias para justificar sua ausência perante o juiz eleitoral. Vejam-se adiante alguns dispositivos relacionados da referida resolução:

Art. 80. O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até 60 dias após a realização da eleição incorrerá em multa imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista nos arts. 7º e 367 do Código Eleitoral, no que couber, e 85 desta resolução.

[...]

§ 4º A fixação do valor da multa pelo não-exercício do voto observará o que dispõe o art. 85 desta resolução e a variação entre o mínimo de 3% e o máximo de 10% do valor utilizado como base de cálculo.

[...]

Art. 85. A base de cálculo para aplicação das multas previstas pelo Código Eleitoral e leis conexas, bem como das de que trata esta resolução, será o último valor fixado para a UFIR, multiplicado pelo fator 33,02, até que seja aprovado novo índice, em conformidade com as regras de atualização dos débitos para com a União.

O último valor registrado da UFIR federal foi de R\$ 1,0641²¹⁵. A base de cálculo prevista no art. 85 para a aplicação das multas previstas no Código Eleitoral é o valor de R\$ 35,13 (trinta e cinco reais e treze centavos), que é o resultado de R\$ 1,0641 multiplicado por 33,02. Assim, considerando o § 4º, do art. 80, combinado com o art. 85 da mencionada resolução, a multa aplicável ao eleitor faltoso é de aproximadamente R\$ 3,51 (três reais e cinquenta e um centavos).

Nota-se que apesar das grandes restrições impostas pela legislação, o simples pagamento desse valor, considerado irrisório, afasta as sanções decorrentes do não exercício do voto. A função da sanção, como a aplicação de uma multa, deveria estimular o cumprimento da norma, que nesse caso é o exercício do voto.

²¹⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Unidade Fiscal de Referência (Ufir). **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/101798.html>> Acesso em: 17. nov. 2015.

Ligado a esse assunto, Juan Arias expressou:

É possível que um direito se converta em um dever? Que alguém possa ser castigado com sanções em uma democracia por não querer exercer um direito?

O direito do voto a todos os cidadãos, homens ou mulheres, ilustrados ou analfabetos, foi uma das maiores conquistas das democracias liberais. Todos, sem distinção de sexo ou posição social, têm o direito de poder participar na vida política através do voto que permite eleger os representantes da vida pública.

Isso não significa, no entanto, que deva ser obrigatório nem que deva receber algum castigo quem deixar de usar este direito. Sobre tudo porque não foi provado que o voto obrigatório melhore as democracias do mundo nem que aumente nelas a participação cidadã nas eleições.²¹⁶ (grifou-se)

Considerando essas palavras e o valor ínfimo da multa eleitoral cobrada do eleitor em razão de sua ausência às urnas, entende-se que a sanção em termos efetivos quase inexiste, pelo menos de acordo com o que já foi discutido. O cunho de obrigatoriedade é insignificante, dada a pequeníssima sanção pecuniária aplicada.

4.5 O voto no Brasil é um direito ou um dever?

Não resta dúvida de que o voto no Brasil é um direito. Seria ele também um dever, já que a Constituição brasileira de 1988 determina como regra geral a obrigatoriedade do exercício do voto? A doutrina tem debatido o assunto. José Afonso da Silva menciona que a natureza do voto é assunto amplamente discutido na doutrina, dessa forma “[...] a questão se oferece quanto a saber se o voto é um direito, uma função ou um dever.”²¹⁷

²¹⁶ ARIAS, Juan. Por que no Brasil é obrigatório votar? **El País**, 4 ago. 2014. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2014/08/04/politica/1407162732_889288.html>. Acesso em: 21 nov. 2015.

²¹⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 361.

Darcy Azambuja disse que “[...] é quase unânime o acordo, quer na doutrina quer nas legislações, em considerar o voto um direito e uma função ou dever. Depende do ponto de vista pelo qual ele é examinado.”²¹⁸ Realmente, o voto pode ser qualquer deles. Antes de analisar melhor a questão, alguns pensamentos que permeiam o tema serão observados.

Ao pensar na liberdade do exercício do voto em contraposição com sua obrigatoriedade, José Afonso da Silva anota:

A liberdade de voto é fundamental para a sua autenticidade e eficácia. Manifesta-se não apenas pela preferência a um candidato entre os que se apresentam, mas também pela faculdade até mesmo de depositar uma cédula em branco na urna ou de anular o voto. Essa liberdade deve ser garantida, daí por que mostramos que a obrigatoriedade do voto, exigida em nossa Constituição, não pode significar senão o comparecimento do eleitor, a deposição da cédula na urna e a assinatura da folha individual de votação. [...] ²¹⁹

Note que segundo o referido autor o voto é tido mais por um direito, já que existe plena liberdade para o eleitor, pois este poderá escolher se votará em algum candidato, se votará em branco ou anulará o seu voto. A questão da obrigatoriedade para o eleitor refere-se apenas a seu comparecimento no local de votação. Essa mesma ideia é expressa por Gilmar Mendes:

A obrigatoriedade do voto refere-se tão somente ao dever de comparecer às eleições ou, no caso de impossibilidade, ao dever de justificar a ausência. A escolha que há de ser feita pelo eleitor é evidentemente livre, podendo ele tanto escolher os candidatos de sua preferência como, eventualmente, anular o voto ou votar em branco.²²⁰

²¹⁸ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 12. ed. São Paulo: Globo, 1999, p. 285.

²¹⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 363.

²²⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. Os direitos políticos na Constituição. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 702.

Por um lado, Dalmo Dallari enxerga o voto como algo a ser exigido: “a participação através do voto é o mínimo que se deve exigir para cada cidadão numa democracia representativa. [...]”²²¹

Muitas são as opiniões que acomodam a obrigatoriedade com o direito do voto:

[...] a obrigatoriedade do alistamento eleitoral e mesmo a existência de um dever de votar não se revelam inconciliáveis com a noção de liberdade [...]. [...] embora o eleitor tenha o dever de se alistar quando preenchidos os requisitos do alistamento eleitoral obrigatório, tendo, ainda, o dever de comparecimento, no dia das eleições, à sua circunscrição eleitoral, quando deverá exercer o seu voto e lançar sua assinatura no respectivo relatório (ata de comparecimento), pena de eventual sanção administrativa e mesmo criminal, a depender do caso e nos termos da legislação eleitoral, o fato é que não lhe pode ser imposta a sua opção em termos de em quem votar (liberdade de escolha do candidato e programa partidário), podendo mesmo votar em branco ou anular o seu voto. Já por tal razão se justifica a opção terminológica por um direito-dever de votar, que por sua vez, encerra uma dimensão de liberdade significativa. [...]”²²²

Voto em branco é “o voto que não é dado a qualquer candidato entre os que concorrem a uma eleição; que não expressa qualquer preferência. [...]”²²³ Interessante notar o comentário de Walter Porto sobre obra escrita que trata das eleições gerais espanholas: “o voto em branco, para esses autores, viria de uma decisão meditada, de um eleitor que concede tanta importância a sua escolha que não aceita que seu voto possa ser dado em favor de alguém que não compartilhe um ideário comum.”²²⁴ Veja-se o quanto se deu de valor ao voto em branco. Ou seja, o direito do sufrágio é tão grande que permite muitas opções, inclusive aquelas que não redundaram em voto para qualquer candidato.

Sobre essa dicotomia, Uadi Bulos traz: “o voto é, ao mesmo tempo, um direito público subjetivo, que decorre da soberania popular, e um dever sociopolítico, no qual os eleitores, maiores de 18 anos e menores de 70 anos de idade, têm a

²²¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1996, p. 55.

²²² SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais em espécie: direitos políticos. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 673.

²²³ PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012, p. 403.

²²⁴ PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012, p. 403

obrigação de escolher os governantes (CF, art. 14, § 1º, I).”²²⁵ Nota-se que ele, como boa parte da doutrina reconhece a natureza dúplice do voto, ora como um direito, ora como um dever.

André Ramos Tavares também:

O voto é um ato de natureza dúplice, pois tanto é político como jurídico. É político porque configura uma das formas de participação do indivíduo no poder (exatamente no momento de escolha dos representantes que exercerão o poder). Mas nem por isso deixa de ser um ato jurídico, porque regulamentado pelo Direito e por este reconhecido e assegurado.²²⁶

Além disso, o mencionado autor também se filia ao pensamento de que “[...] a obrigatoriedade, contudo, significa, na prática, o dever de comparecer, na data da eleição, ao local próprio para a votação e, formalmente, votar [...].”²²⁷ Saindo um pouco do voto, mas agregando valor a discussão se utilizando de um exemplo do cotidiano, Darcy Azambuja exemplificou: “quase todos os direitos são deveres e funções encarados quanto ao exercício. O pátrio poder, por exemplo, é um direito, que o pai tem o dever exercer de acordo com a lei, sob pena de perdê-lo ou vê-lo suspenso. Assim o sufrágio.”²²⁸

Levando-se em conta todas essas ideias, há de se reconhecer a natureza dúplice do voto, ressaltando que a obrigatoriedade não é de votar, pois como já se falou, vota-se até em branco ou anula-se o voto. O dever do ato de votar está mais ligado ao comparecimento à mesa eleitoral.

²²⁵ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 869.

²²⁶ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 670.

²²⁷ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 671-672.

²²⁸ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 12. ed. São Paulo: Globo, 1999, p. 285.

5 CONCLUSÃO

Esta monografia tem como título - Democracia e Participação Política Efetiva: o voto no Brasil é um direito ou um dever? Esse trabalho teve como objetivo geral analisar se o **voto**, sendo previsto na Constituição Federal brasileira de 1988 como um **direito** de participação na soberania popular, e, ao mesmo tempo como regra geral, sendo de exercício **obrigatório**, na realidade se trata de um direito ou de um dever.

Para se chegar às conclusões adiante apresentadas, foi necessário examinar algumas questões que foram vistas nos capítulos anteriores. Antes de adentrar na questão principal, iniciou-se o estudo sobre a democracia. Palavra bonita, que facilmente se encontra na fala das pessoas. Até os antidemocráticos gostam de usá-las. Parece uma palavra realmente popular, ou seja, todos parecem assimilar seu significado.

Democracia também lembra as célebres palavras proferidas por Abraham Lincoln: “governo do povo, pelo o povo.” Estudou-se a etimologia da palavra, que é de origem grega, significando governo do povo. Atribui-se a origem da democracia aos gregos. Na Grécia antiga, os cidadãos se reuniam em locais públicos, discutiam assuntos de interesse da coletividade e depois deliberavam. Parece perfeito.

Mas ao estudar com maior acuidade a democracia praticada pelos gregos na Antiguidade, viu-se que nem todos eram considerados cidadãos. Na verdade, era a minoria. As mulheres, por exemplo, eram excluídas da participação política. Apesar de ser atribuída aos gregos a origem da democracia, Bobbio acrescenta que há outras teorias sobre as origens da democracia. Uma que imputa aos romanos e outra que é conforme a teoria moderna, atribuída a Nicolau Maquiavel.

Analisa-se posteriormente a compreensão que se tem na modernidade da ideia de democracia. A democracia atual reclama a participação de um maior número possível de pessoas nas decisões do Estado. Isso leva as democracias modernas a admitirem pouquíssimas restrições na participação política dos seus cidadãos.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 deu nova configuração à participação política de seus cidadãos ao oportunizar a presença de uma maior parte da população, como permitir o voto para os analfabetos. Foram previstos vários instrumentos de participação política

No segundo capítulo foram discutidas várias formas de participação política previstas na Carta Magna brasileira de 1988. Democracia e participação política facilmente remetem à ideia de participação pelo voto, mas há outras formas de participação política além do exercício do voto. Nesse capítulo viu-se que o cidadão brasileiro participa por meio de plebiscito e referendo. Também há a previsão de os cidadãos proporem projetos de lei ao Poder Legislativo pela iniciativa popular, mas seu uso é muito restrito em razão das exigências, por que além delas, há a questão da conferência das assinaturas.

Além de eleger seus governantes e representantes, o cidadão brasileiro possui a prerrogativa de fiscalizar e controlar os atos do Poder Público. Coadunado com esse direito, a Lei Maior de 1988 estabeleceu a Ação Popular. Com ela, por meio de ação judicial, é possível requerer proteção ao Poder Judiciário contra lesão ou ameaça ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. No final do referido capítulo falou-se da faculdade à disposição do cidadão em oferecer denúncia contra agentes políticos por cometimento de crimes de responsabilidade. Observa-se que são vários direitos além do voto; todavia, apenas aqueles que os possuem são os que ostentam a condição de cidadão, isto é, quem adquiriu e detém os direitos políticos.

No terceiro capítulo adentrou-se na discussão do eixo central desse trabalho. Para isso, fez-se uma pesquisa do histórico do voto no Brasil. Verificou-se que o voto era restrito a poucas pessoas. Era exigido certo nível de renda e escolaridade, o que excluía a maioria das pessoas. O analfabeto ficou sem ter direito a voto na maior parte da história brasileira. Só recuperou esse direito com a Emenda Constitucional n.º 25 de 1985, sendo esse direito consolidado pelo texto constitucional de 1988. As mulheres só tiveram o direito a voto com a edição do Código Eleitoral de 1932.

A despeito das restrições existentes ao direito de votar, a Carta Magna de 1988 agregou várias características a esse direito. O voto no Brasil é direto, secreto, universal, periódico e de valor igual para todos. Muito mais que isso, o texto de 1988 estabeleceu uma enorme proteção ao voto, pois ele consta do rol das cláusulas pétreas, sendo um direito que goza da mais alta proteção no ordenamento jurídico brasileiro.

Com toda essa proteção e pelo que já foi analisado, não resta dúvida que o exercício do voto é um direito. Porém, a própria Constituição Federal brasileira de 1988 prevê que ele é obrigatório. Em razão disso, discutiu-se nesse trabalho se ele é um direito ou um dever. Apesar das divergências doutrinárias, a maioria dos autores entende que o voto é um direito e um dever ao mesmo tempo. Ele possui uma natureza híbrida. Mas quanto a ele ser um dever, concluiu-se que sua obrigatoriedade está restrita ao comparecimento para o seu exercício na mesa eleitoral de votação.

Entendeu-se nesse trabalho de pesquisa que o constituinte originário impôs a obrigatoriedade do voto com o fim de garantir a todos a oportunidade de uma efetiva participação política, mesmo que ao depositar seu voto numa urna, o eleitor escolha algumas das opções que lhe foram apresentadas, vote em branco ou anule seu voto. O direito de escolha no momento da votação perante a urna é livre. A liberdade no momento do exercício do voto é plena. A obrigatoriedade refere-se apenas a seu comparecimento às eleições.

Viu-se que há sérias restrições para o cidadão quando este não está quite com as obrigações eleitorais. Todavia, considerando a aplicação de uma multa cujo valor é irrisório ao eleitor, de um modo geral, não quis o ordenamento jurídico onerar o não exercício de um direito fundamental - o voto. Tanto, que é um direito que vem resguardado sob o manto de ser cláusula pétreia. Daí, o dever de votar refere-se de fato ao comparecimento em si e não ao exercício do sufrágio.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 8. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ALTMAN, Max. Hoje na História: Abraham Lincoln pronuncia o discurso de Gettysburg. **Operamundi**, 19 nov. 2009. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/1999/conteudo+opera.shtml>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

AMARAL, Ricardo. Proibição da venda de armas é rejeitada por dois terços. **UOL**, 23 out. 2005. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/referendo/ultimas/2005/10/23/ult3258u118.jhtm>>. Acesso em: 4 maio 2015.

AMARAL, Tércio. Há 20 anos brasileiros decidiram pelo presidencialismo. **Diário de Pernambuco**, 21 abr. 2013. Disponível em: <http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2013/04/21/interna_politica,435117/ha-20-anos-brasileiros-decidiram-pelo-presidencialismo.shtml> Acesso em: 4 maio 2015.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

ARIAS, Juan. Por que no Brasil é obrigatório votar? **El País**, 4 ago. 2014. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2014/08/04/politica/1407162732_889288.html>. Acesso em: 21 nov. 2015.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 12. ed. São Paulo: Globo, 1999.

AZEVEDO, Rita. O que os brasileiros pensam sobre 7 temas polêmicos. **Exame.com**, 21 jul. 2015. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/o-que-os-brasileiros-pensam-sobre-sete-temas-polemicos>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

BELTRÃO, Tatiana; VIDIGAL, Fernanda. Constituição: apesar das dificuldades, projetos de iniciativa popular ganham fôlego. **Senado Federal**, 25 out. 2013. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/10/25/constituicao-apesar-das-dificuldades-projetos-de-iniciativa-popular-ganham-folego>> Acesso em 5 jun. 2015.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca; ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Curso de filosofia do direito**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

BOBBIO, Norberto. Democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, v. 1.

_____. Política. In: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, v. 2.

_____. **Igualdade e liberdade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

_____. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **Teoria da norma jurídica**. São Paulo: EDIPRO, 2014.

_____. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma nova repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONIN, Robson. Ficha Limpa é o quarto projeto de iniciativa popular a se tornar lei. **G1**, 20 maio 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/05/ficha-limpa-e-o-quarto-projeto-de-iniciativa-popular-se-tornar-lei.html>>. Acesso em: 5 dez. 2015.

BONINI, Roberto. Pólis. In: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, v. 2.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Noções introdutórias. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. Poder Constituinte. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Cédula do plebiscito 1993. **Portal Brasil**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2010/09/historia/cedula-1993.jpg/view>>. Acesso em: 4 maio 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **A Constituição e o Supremo** [recurso eletrônico]. 4. ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2011, pág. 557. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal>>. Acesso em: 11 set. 2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Unidade Fiscal de Referência (Ufir). **Câmara dos Deputados**. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/101798.html>> Acesso em: 17. nov. 2015.

CÂNDIDO, Joel José. Lei Saraiva. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-l#lei-saraiva>> Acesso em: 15 nov. 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CHAUI, Marilena. **Convite à filosofia**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2004.

CONCEIÇÃO, Tiago de Menezes. **Direitos políticos fundamentais: a sua suspensão por condenação criminal e por improbidade administrativa**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, v. 1.

FARHAT, Sahid. Voto de cabresto. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-v#voto-de-cabresto>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

FAYT, Carlos Santiago. In: SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

GODFREY, Emelyne. As sufragistas e o jiu-jitsu. **BBC History Brasil**. São Paulo, ano 1, n. 4, p. 42-45, 2014.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GONÇALVES, André. Plebiscito da divisão do Pará será teste para novos estados. **Gazeta do povo**, 3 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/plebiscito-da-divisao-do-pará-será-teste-para-novos-estados-a0jv1p6vpbkm4fqdjc2czbexa>>. Acesso em: 4 maio 2015.

GONÇALVES, Marcus Vinícius Rios. **Novo curso de direito processual civil**: teoria geral e processo de conhecimento. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, v. 1.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

JUSTIÇA ELEITORAL. Resultado geral da votação para criação do Estado do Carajás – Plebiscito 2011. **Justiça Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-geral-da-votacao-carajas-plebiscito-2011>>. Acesso: em 4 maio 2015.

_____. Resultado geral da votação para criação do Estado do Tapajós – Plebiscito 2011. **Justiça Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-resultado-da-votacao-por-estado-tapajos-plebiscito-2011>>. Acesso em: 4 maio 2015.

LENZA, Pedro. O plebiscito no Estado do Pará. **Carta Forense**, 2 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/o-plebiscito-no-estado-do-pará/7993>>. Acesso em: 4 maio 2015.

LIMA, Wilson. População do Pará rejeita criação de Carajás e Tapajós. **IG**, 11 dez. 2011. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/pa/populacao-do-pará-rejeita-criacao-de-carajas-e-tapajos/n1597405399370.html>>. Acesso em 4 maio 2015.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de processo civil**: procedimentos especiais. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, v. 5.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

MEDINA, Paulo Roberto de Gouvêa. **Direito processual constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balester; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os direitos políticos na Constituição. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MONTENEGRO FILHO, Misael. **Código de processo civil comentado e interpretado**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil**: do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

_____. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Método, 2011.

OABSP. O Discurso de Gettysburg. **Ordem dos Advogados do Brasil/SP**. Disponível em: <<http://www.oabsp.org.br/sobre-oabsp/grandes-causas/o-discurso-de-gettysburg>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

OLIVEIRA, Mariana. Deputado ‘adota’ projeto de iniciativa popular. **G1**, 8 abr. 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL16208-5601,00-DEPUTADO+ADOTA+PROJETO+DE+INICIATIVA+POPULAR.html>>. Acesso em 19 nov. 2015.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Método, 2014.

PINHO, Débora. O crime que fez mudar a Lei de Crimes Hediondos. **Consultor Jurídico**, 9 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-jul-09/imagens-historia-crime-fez-mudar-lei-crimes-hediondos>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. In: SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012.

_____. **O voto no Brasil**: da Colônia à 6ª República. 2. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

REIS, Márlon. **Direito eleitoral brasileiro**. Brasília: Alumnus, 2012.

ROSENFIELD, Denis L. **O Que é democracia**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais em espécie. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do Estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

THOMÉ, Clarissa. Para presidente do TSE, voto impresso é 'absolutamente desnecessário'. **O Estado de S. Paulo**, 19 nov. 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,presidente-do-tse-diz-que-voto-impresso-nao-valera-em-2016,10000002439>>. Acesso em: 21 nov. 2015.

TSE. Estatísticas de eleitorado – Consulta Quantitativo. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>>. Acesso em: 4 jun. 2015.

_____. Referendo. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/institucional/museu-do-voto/referendo>>. Acesso em: 4 maio 2015.

_____. Referendo de 1963. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/referendo-de-1963>>. Acesso em: 4 maio 2015.

APÊNDICE



CURSO DE DIREITO

MÁRCIO ALEXANDRE ARAUJO FERREIRA

VOTO: DIREITO OU DEVER?

Fortaleza
2014

MÁRCIO ALEXANDRE ARAUJO FERREIRA

VOTO: DIREITO OU DEVER?

Projeto de Monografia apresentado ao Curso de Direito do Centro Universitário Unichristus como requisito parcial necessário para a aprovação na disciplina de projeto do trabalho de conclusão de curso de graduação em Direito.

Orientadora: Paula Accioly Tesser

Fortaleza
2014

SUMÁRIO

1 TEMA.....	112
2 DELIMITAÇÃO DO TEMA.....	112
3 PROBLEMATIZAÇÃO.....	112
4 OBJETIVOS.....	115
4.1 Objetivo Geral.....	115
4.2 Objetivos Específicos.....	116
5 JUSTIFICATIVA.....	116
6 METODOLOGIA.....	118
7 REFERENCIAL TEÓRICO.....	119
8 CRONOGRAMA.....	125
REFERÊNCIAS.....	126
ANEXOS.....	127

1 TEMA

Direito Constitucional.

2 DELIMITAÇÃO DO TEMA

O voto é um instrumento que permite a participação política do cidadão brasileiro. A Constituição Federal brasileira de 1988 prevê o voto obrigatório no § 1º, art. 14²²⁹. Pretende-se analisar, então, se o voto é um direito ou um dever.

3 PROBLEMATIZAÇÃO

O ano de 2014 foi um ano muito marcante para o Brasil. Nele ocorreu a Copa do Mundo da FIFA. Esse evento trouxe muitas expectativas aos brasileiros. Como se sabe, o futebol é uma paixão nacional. Até chegar à realização da Copa do Mundo, o Brasil vivenciou muitas situações.

Para receber um megaevento como este, foram necessários muitos investimentos do setor público. Foi necessário ampliar a capacidade dos aeroportos, investir em infraestrutura e obras de mobilidade urbana. Houve a construção ou reforma de estádios nas cidades-sede. Diante do vultoso investimento em diversas obras com o objetivo maior de receber a Copa do Mundo, não faltaram críticas ao Poder Público, pois se via nos meios de comunicação denúncias de desvios e mau uso do dinheiro público (mais uma vez). Assim, não se poderia dissociar esse

²²⁹ CF/88. Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular. § 1º - O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos; II - facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. [...]

grandioso evento da gestão de seus respectivos gastos, em especial, da administração do dinheiro público.

Durante a Copa das Confederações realizada também no Brasil em 2013, já era possível perceber por meio dos inúmeros protestos espalhados pelo país que a sociedade brasileira estava cansada da postura dos políticos brasileiros. Os governos federal, estadual e municipal investiram alto num evento como a Copa do Mundo, enquanto o próprio país carece de aportes e eficiente administração de recursos em áreas vitais para qualquer nação: educação, saúde e segurança.

Os protestos mostravam que a população brasileira não aguenta mais a conduta dos políticos. O país exigia mudanças. Com certa pressão popular, além dos destaques dados pela imprensa brasileira, algumas mudanças legislativas foram feitas ou foram abandonadas nessa época.

Após a Copa do Mundo, principalmente após o fiasco da participação brasileira nesse campeonato mundial de futebol, o brasileiro retorna a sua vida e ao seu país com suas mazelas e perceber-se diante de um ano de grande importância, pois ocorrerão as eleições gerais. Dela sairia novo presidente, novos governadores e novos legisladores do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas, além da Câmara Distrital.

Diante disso, as atenções se voltaram às discussões sobre o destino do Brasil nos próximos quatro anos. Os candidatos já são conhecidos. Uns querem se reeleger. Outros são “caras novas”. O povo brasileiro assiste mais esse ano à disputa pelos cargos eletivos da República brasileira, pois cabe a ele – na atual democracia brasileira – por meio do exercício do voto, escolher o presidente da República, o governador do seu estado, o senador, o deputado federal e o deputado estadual.

No pleito de 2014 finalmente será aplicada a Lei Complementar n. 135/2010²³⁰, também conhecida como Lei da Ficha Limpa, aos candidatos que concorrem nas Eleições gerais. Mesmo assim, o país acompanha certos candidatos, apesar de

²³⁰ Alterou a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

denúncias de irregularidades cometidas por estes, tentando utilizar as brechas da lei para conseguirem registrar suas candidaturas nos tribunais brasileiros.

O povo brasileiro se vê diante de candidatos cercados por denúncias de improbidade administrativa e, ainda assim, com a possibilidade de essas pessoas receberem em suas mãos a gerência da coisa pública. Diante disso, muitos cidadãos se sentem indignados e descontentes com atual política brasileira. O que fazer, então?

Apesar de alguns candidatos supostamente “fichas-sujas” conseguirem obter junto à Justiça Eleitoral o registro de suas candidaturas, fala-se ao eleitor que ele decide. Mas como decidir se um “ficha-suja” seria uma das opções? Eu tenho opção? Pergunta-se o eleitor. Restaria ao eleitor escolher o outro candidato, numa situação de segundo turno, numa eleição para governador, por exemplo?

O voto. Sim, o voto. O voto é o instrumento existente na democracia brasileira que permite ao cidadão brasileiro escolher diretamente seu dirigente (presidente, governador e prefeito) ou representante (senador, deputado federal e estadual, vereador). Mas não foi sempre assim.

O Brasil como nação independente é um país muito jovem. Tornou-se uma nação independente em 1822. Em 1824 teve sua primeira Constituição. Até 1889 viveu a monarquia. Com a república, iniciaria a democracia no Brasil?

Desde a Proclamação da República em 1889, o Brasil teve 6 Constituições federais. Desde a Constituição de 1891 foi-se ampliando o direito ao voto. Ser votado, todavia, continuava reservado a umas poucas pessoas da elite brasileira. Com a Constituição de 1934, estabeleceu-se o voto universal e secreto. Assim, o direito ao voto era estendido também às mulheres. Interessante observar que essa Constituição já menciona a obrigatoriedade do exercício do voto.

Nas Constituições seguintes (1946, 1967 e 1988), permaneceu no texto constitucional a obrigatoriedade do exercício do voto. Vale lembrar que o Brasil sofreu um golpe militar em 1964, sendo governado pelos militares por mais ou menos 20 (vinte) anos. Durante esse período não havia liberdade de expressão e vários direitos foram retirados dos cidadãos.

No governo do general Ernesto Geisel (1974-1979) inicia-se o processo de redemocratização, mesmo que lentamente. O próximo presidente, o general Figueiredo, continua o processo de redemocratização. Em 1984, com o Movimento das Diretas Já, o país ansiava por eleições diretas para presidente da República, o que só foi possível com a Constituição de 1988.

Foi um longo caminho até o voto ser direto e universal. Agora todos têm direito de escolher seus dirigentes e seus representantes. O voto é um direito concedido a todos pela Constituição, sendo inclusive cláusula pétreia, isto é, o voto direto, secreto, universal e periódico não poderá ser abolido. Veja quanta proteção a esse direito.

Por outro lado, o voto é obrigatório e sua não realização impõe ao cidadão brasileiro algumas sanções, tais como a não quitação eleitoral e com ela uma série de restrições. O eleitor não quite com a Justiça Eleitoral é impedido de ingressar no serviço público, por exemplo.²³¹ Assim, considerando inicialmente essas questões é cabível formular a seguinte pergunta de partida – **O voto – instrumento de participação política – é um direito ou um dever?**

4 OBJETIVOS

4.1 Objetivo Geral

Analisar se o voto – instrumento de participação política – é um direito ou um dever.

²³¹ Código Eleitoral. Art. 7º O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até 30 (trinta) dias após a realização da eleição, incorrerá na multa de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o salário-mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista no art. 367. § 1º **Sem a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente, não poderá o eleitor: I - inscrever-se em concurso ou prova para cargo ou função pública, investir-se ou empossar-se neles; [...] (grifou-se)**

4.2 Objetivos Específicos

- ⇒ Estudar as formas atuais de participação política previstas na Constituição Federal de 1988;
- ⇒ Realizar uma pesquisa histórica sobre o voto no Brasil, sobretudo, buscando identificar a quem era concedido o exercício do voto;
- ⇒ Estudar na atualidade as sanções decorrentes do não exercício do voto;
- ⇒ Analisar se o voto – instrumento de participação política – é um direito ou um dever.

5 JUSTIFICATIVA

O autor desse projeto de TCC é servidor da Justiça Eleitoral há mais de 10 (dez) anos. Nesse período trabalhou no TRE-PE e desde 2011 trabalha no TRE-CE. Durante esse tempo tem sido indagado por muitos eleitores de vários municípios sobre a obrigatoriedade do voto.

Alguns eleitores deixam transparecer a sua indignação com os políticos e ainda ser obrigado a escolher um deles para a chefia do Poder Executivo ou para ocupar mandato em casa legislativa. E se o eleitor não comparece, tem que pagar multa.

Por outro lado, alguns colegas veem com resistência a questão de se mudar o voto de obrigatório para facultativo por vislumbrar a diminuição do trabalho e da importância da Justiça Eleitoral na atualidade, visualizando, inclusive, a possibilidade de extinção da Justiça Eleitoral, o que afetaria a vida de todos os servidores dessa justiça especializada.

Nas eleições desse ano, viu-se mais uma vez um alto índice de abstenções no primeiro turno, sendo a ausência do eleitor a maior desde 1998. Houve uma

abstenção de 19,4% (dezenove vírgula quatro por cento), o que representa um total de 27,7 (vinte e sete vírgula sete) milhões dos 142,8 (cento e quarenta e dois vírgula oito) milhões de eleitores, segundo o Tribunal Superior Eleitoral.²³²

No segundo turno para presidente, houve uma abstenção de pouco mais de 30 (trinta) milhões de eleitores (21,1%). Somando-se 1,9 (um vírgula nove) milhão (1,71%) aos 5,2 (cinco vírgula dois) milhões (4,63%), ter-se-á um total aproximado de 37,2 (trinta e sete vírgula dois) milhões de eleitores, isto é, 27,4% (vinte e sete vírgula quatro por cento) do eleitorado total que não manifestou sua vontade nas urnas, seja por abstenção, por voto nulo ou voto em branco.²³³

O retorno ao regime democrático no Brasil, após a ditadura militar, despendeu grande mobilização social. Hoje o voto direto é um direito protegido pelo Constituinte originário de 1988, mas seu exercício é obrigatório.

No Congresso Nacional há várias discussões sobre o tema e existem alguns projetos em tramitação com o fim de tornar o voto facultativo. Portanto, é um tema que desperta atenção de toda a sociedade.

Na Academia, esse assunto tem grande importância, pois debate-se as vantagens e as desvantagens dos votos obrigatório e facultativo, e o tema trazido por esse TCC pretende acrescentar elementos a muitas discussões vindouras.

²³² VELASCO, Clara. Nível de abstenção nas eleições é o mais alto desde 1998. **G1**, 6 out. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/nivel-de-abstencao-nas-eleicoes-e-o-mais-alto-desde-1998.html>>. Acesso em: 9 nov. 2014.

²³³ Fonte: TSE. Conforme documento anexo cuja emissão se originou pelo programa Divulga. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014/divulgacao-de-resultados-das-eleicoes-2014>>. Acesso em: 9 nov. 2014.

6 METODOLOGIA

Pesquisar é algo bastante comum, feito não somente por cientistas, mas também pela sociedade em geral.²³⁴ É muito comum, quando se deseja saber algo, proceder à realização de uma pesquisa.

A pesquisa acadêmica, por vezes, é iniciada pela curiosidade. A curiosidade move as pessoas. Por meio dela o ser humano é motivado a descobrir, aprender e conhecer. Deseja-se entender um assunto ou se aprofundar nele. A pesquisa permite que o pesquisador eleja um objeto de estudo, procurando conhecê-lo com certa profundidade.

Para se proceder a uma pesquisa acadêmica, deve-se observar certas regras. Deve-se escolher um método de pesquisa. Segundo Mezzaroba, “[...] método é um caminho adotado para alcançar determinado objetivo [...].”²³⁵ Há vários métodos que podem ser utilizados em pesquisa. Há o método dedutivo, indutivo, hipotético-dedutivo, dialético, etc. Existem também outros métodos, chamados de auxiliares, tais como: experimental, estatístico, histórico, etc.

Será usado o método histórico na presente pesquisa. Por meio desse método, pode-se “[...] comparar o conjunto característico dos elementos pertinentes ao seu objeto na atualidade com o que era em suas origens históricas [...].”²³⁶ Também por esse método é possível “[...] comparar com as formações anteriores, que, embora diferentes, poderiam ser consideradas precursoras do estado atual de seu objeto [...].”²³⁷ O método histórico será valioso quando for observada ao longo das Constituições brasileiras a condição de eleitor dada por essa norma maior na sua época.

²³⁴ BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

²³⁵ MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 81.

²³⁶ MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 114-115.

²³⁷ MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 115.

O método comparativo também será utilizado nesse trabalho. “[...] A comparação promove o exame simultâneo para que as eventuais diferenças e semelhanças possam ser constatadas e as devidas relações, estabelecidas.”²³⁸ Com a utilização desse método, será possível perceber as mudanças promovidas por uma ou outra Constituição, bem como possível evolução do aumento da participação política dos cidadãos.

A pesquisa bibliográfica será igualmente utilizada. Essa pesquisa consiste em levantar a “[...] bibliografia referente ao assunto que se deseja estudar [...].”²³⁹ Selecionou-se alguns livros que certamente facilitarão o trabalho do aluno.

7 REFERENCIAL TEÓRICO

O Brasil é um Estado Democrático de Direito, segundo a Constituição brasileira de 1988. Nem sempre foi assim. Vindo de um regime ditatorial, o país possui uma democracia muito jovem. A Constituição de 1988 surgiu garantindo inúmeros direitos, inclusive, direitos políticos. Sobre o assunto, escreveu George Marmelstein:

Esses direitos visam, sobretudo, possibilitar a participação dos cidadãos na vida política do país. São, portanto, direitos de cidadania, termo que deve ser compreendido no mais amplo sentido e não apenas na possibilidade de votar e ser votado ou de se filiar a um partido político. O exercício pleno da cidadania participativa é pressuposto básico para a democracia.²⁴⁰

Com esses direitos expressos na Carta Magna, a democracia brasileira já nasceu fortalecida. Em termos práticos, “os direitos políticos ou cívicos [...] são adquiridos com o alistamento eleitoral.”²⁴¹

²³⁸ MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 116.

²³⁹ MEDEIROS, João Bosco. **Redação científica:** a prática de fichamentos, resumos, resenhas. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 36.

²⁴⁰ MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos fundamentais.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 217.

²⁴¹ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 153.

Democracia é uma palavra de origem grega que significa “governo do povo.” O Professor Paulo Bonavides lembrou-se da famosa frase de Lincoln: “Disse Lincoln que democracia é o governo do povo, para o povo, pelo povo. Dessa máxima lapidar infere-se que o povo é sujeito ativo e passivo de todo esse processo, mediante o qual se governam as sociedades livres. [...]”²⁴² Nota-se que dessa expressão, o festejado Professor Bonavides reconhece que está na mão do povo o processo que leva a nação a decidir seu próprio destino livremente.

Se o governo é do povo, deve este participar ativamente das decisões políticas de sua nação. Apesar de se pensar em obter a participação máxima de um povo nas decisões políticas, Bobbio, em sua obra, relata: “[...] é impossível dizer ‘todos’ porque mesmo no mais perfeito regime democrático não votam os indivíduos que não atingiram uma certa idade. A onicracia, como governo de todos, é um ideal-limite [...].”²⁴³ Ora, o Brasil, apesar de caracterizar o voto como universal, este só é permitido a partir dos 16 (dezesseis) anos de idade.

Não desistindo dessa ideia de inclusão máxima nas decisões políticas, Marcelo Novelino destaca que “[...] em um regime democrático adota-se o sufrágio ***universal*** caracterizado pela possibilidade de todo cidadão votar e ser votado, independentemente de distinções quanto à classe social ou econômica, quanto ao sexo ou quanto à capacidade intelectual [...].”²⁴⁴ Corroborando com esse pensamento, Bobbio também defende que uma definição mínima de democracia deve levar em conta, pra começo de conversa, a elevada participação dos cidadãos nas decisões políticas e a existência de regras de procedimento que discipline essa participação política.²⁴⁵ Para ele:

[...] É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos

²⁴² BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma nova repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 50.

²⁴³ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 19.

²⁴⁴ NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Método, 2011, p. 562.

²⁴⁵ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. [...]²⁴⁶

Nota-se que essa terceira condição está intimamente ligada com a liberdade de escolha sem constrangimentos ou pressões e com a possibilidade dessa escolha prevalecer.

A participação de um grande número de pessoas nas decisões políticas nem sempre aconteceu. No mundo inteiro, a participação política de certos grupos que outrora eram excluídos das decisões políticas, hoje é exigida. Nesse quesito, vale lembrar a luta das mulheres inglesas que eram chamadas de sufragistas – “nome dado, na Inglaterra, àquelas que lutavam pelo direito do voto à mulher [...].”²⁴⁷ Para conseguir lutar por seus direitos num mundo dominado pelos homens, elas aprendiam artes-marciais: “[...] as artes de autodefesa (boxe, luta livre, jiu-jitsu, etc.) há anos são uma parte indispensável da formação das sufragistas, mas elas estão se tornado cada vez mais interessadas em se aperfeiçoar nesses métodos [...]”²⁴⁸, destacou a revista BBC History Brasil.

No caso do Brasil, o direito ao voto foi concedido às mulheres pela Constituição de 1934. Em nosso país já houve o voto censitário – aquele que “é espécie de voto que se baseia no *status* econômico do cidadão. No Brasil do século XIX, se exigia prova de renda mensal para votar.”²⁴⁹ Também no Brasil já houve o voto capacitário – “tipo de voto que só pode ser exercido por pessoas com certos níveis de instrução. O analfabeto está excluído. Este não é adotado, mas o foi na época da Constituição Imperial de 1824.”²⁵⁰

Como falado por Bobbio, a participação nas decisões políticas deve contemplar o máximo de pessoas da comunidade nacional. Atualmente o Brasil vive

²⁴⁶ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 20.

²⁴⁷ PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto.** 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012, p. 353.

²⁴⁸ GODFREY, Emelyne. As sufragistas e o jiu-jitsu. **BBC History Brasil.** São Paulo, ano 1, n. 4, p. 42-45, 2014, p. 43.

²⁴⁹ RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral.** 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 684.

²⁵⁰ RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral.** 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 685.

essa realidade, pois aos analfabetos fora concedida a participação política mediante o voto, tornando este realmente universal. Bem falou Branco:

Ao tornar o voto universal cláusula pétreia, o constituinte cristalizou também o universo dos indivíduos que entendeu aptos para participar do processo eleitoral. Impede-se, assim, que uma emenda venha a excluir o voto do analfabeto ou do menor entre 16 e 18 anos, que o constituinte originário facultou (art. 14, II).²⁵¹

O Constituinte de 1988, além de incluir a participação do analfabeto nas decisões políticas do país, garantiu permanentemente a universalização do exercício do voto.

Bobbio destaca que “[...] a exigência, tão frequente nos últimos anos, de maior democracia exprime-se como exigência de que a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta. [...]”²⁵² Sim, não basta participar, mas é vital que a participação política seja expressa da forma mais direta possível. Como, bem traduziu Ramayana: “[...] o voto deve significar o efetivo exercício da manifestação livre e soberana da vontade.”²⁵³ Pelo voto, cada indivíduo é igual e tem a mesma importância.

Sobre a participação de todos, Bobbio acrescentou:

[...] é evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedade sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. [...]²⁵⁴

²⁵¹ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Poder Constituinte. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 128.

²⁵² BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 41.

²⁵³ RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 3.

²⁵⁴ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, p. 42.

Apesar de reconhecer o que significa a expressão “participação de todos”, seria inviável que a sociedade caminhasse dependendo das decisões que envolvessem a participação de todos os cidadãos.

Por isso existem eleições. Alguns vão conduzir a nação. Mas na democracia brasileira, os chefes do Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal são escolhidos pelo voto direto com a participação de todos. A participação política no Brasil também se dá por meio de plebiscito e referendo. Gilmar Mendes faz a distinção:

A diferença entre *plebiscito* e *referendo* concentra-se no momento de sua realização. Enquanto o *plebiscito* configura consulta realizada aos cidadãos sobre a matéria a ser posteriormente discutida no âmbito do Congresso Nacional, o referendo é uma consulta posterior sobre determinado ato ou decisão governamental, seja para atribuir-lhe eficácia que ainda não foi reconhecida (*condição suspensiva*), seja para retirar a eficácia que lhe foi provisoriamente conferida (*condição resolutiva*).²⁵⁵

Apesar desses institutos, requer lembrar que “o centro nuclear, o átomo dos direitos políticos, pode ser concebido, indubitavelmente, como o direito eleitoral de votar e ser votado, que pressupõe o direito-dever de alistamento eleitoral.”²⁵⁶ Aqui, Ramayana começa a falar em direito-dever, inclusive o exercício desse direito pode ser exercido pelo voto em branco.

Voto em branco é “o voto que não é dado a qualquer candidato entre os que concorrem a uma eleição; que não expressa qualquer preferência. [...]”²⁵⁷ Interessante notar o comentário de Walter Porto sobre obra escrita que trata das eleições gerais espanholas: “o voto em branco, para esses autores, viria de uma decisão meditada, de um eleitor que concede tanta importância a sua escolha que

²⁵⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. Os direitos políticos na Constituição. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 722.

²⁵⁶ RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 3

²⁵⁷ PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012, p. 403.

não aceita que seu voto possa ser dado em favor de alguém que não compartilhe um ideário comum.”²⁵⁸ Veja-se o quanto se deu de valor ao voto em branco.

Dada a expressiva abstenção, juntamente com a quantidade de votos nulos e brancos, levanta-se a discussão do voto ser obrigatório. Sobre a obrigatoriedade do voto, Gilmar Mendes entende que:

A obrigatoriedade do voto refere-se tão somente ao dever de comparecer às eleições ou, no caso de impossibilidade, ao dever de justificar a ausência. A escolha que há de ser feita pelo eleitor é evidentemente livre, podendo ele tanto escolher os candidatos de sua preferência como, eventualmente, anular o voto ou votar em branco.”²⁵⁹

Por outro lado, Bulos traz: “o voto é, ao mesmo tempo, um direito público subjetivo, que decorre da soberania popular, e um dever sociopolítico, no qual os eleitores, maiores de 18 anos e menores de 70 anos de idade, têm a obrigação de escolher os governantes (CF, art. 14, § 1º, I).”²⁶⁰ Nota-se que Bulos entende que o voto possui natureza dúplice, ora como um direito, ora como um dever.

O voto é um direito, pois possibilita a participação das pessoas no destino de seu país, estado ou municípios. Por outro lado, a esse direito está atrelada uma obrigação, já que o não exercício do voto poderá ocasionar uma série de restrições na vida do eleitor faltoso.

Esse assunto será discutido com maior profundidade nas disciplinas de Orientação ao Trabalho de Conclusão de Curso I e II.

²⁵⁸ PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012, p. 403.

²⁵⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. Os direitos políticos na Constituição. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 702.

²⁶⁰ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 861.

8 CRONOGRAMA

REFERÊNCIAS

- BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma nova repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Poder Constituinte. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GODFREY, Emelyne. As sufragistas e o jiu-jitsu. **BBC History Brasil**. São Paulo, ano 1, n. 4, p. 42-45, 2014.
- GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- MENDES, Gilmar Ferreira. Os direitos políticos na Constituição. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Método, 2011, p. 562
- PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2012.
- RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.
- VELASCO, Clara. Nível de abstenção nas eleições é o mais alto desde 1998. **G1**, 6 out. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/nivel-de-abstencao-nas-eleicoes-e-o-mais-alto-desde-1998.html>>. Acesso em: 9 nov. 2014.



Justiça Eleitoral - Divulgação de Resultado das Eleições 2014

Pág. 1 de 1

Eleições Gerais 2014 2º Turno - Votação nominal - Presidente 2.º Turno - BRASIL

Seções (428.894)	BRASIL - 2.º TURNO					Atualizado em 27/10/2014 00:13:59
	Seq.	Núm.	Candidato	Partido/Coligação	Votação	
Totalizadas	*0001	13	DILMA	PT - PT / PMDB / PSD / PP / PR / PROS / PDT / PC do B / PRB	54.501.118	51,64 %
428.894 (100,00%)	0002	45	AÉCIO NEVES	PSDB - PSDB / PMN / SD / DEM / PEN / PTN / PTB / PTC / PT do B	51.041.155	48,36 %
Não Totalizadas						
0 (0,00%)						
Eleitorado (142.822.046)						
Não Apurado						
688 (0,01%)						
Apurado						
142.821.358 (99,99%)						
Abstenção						
30.137.479 (21,10%)						
Comparecimento						
112.683.879 (78,90%)						
Votos (112.683.879)						
em Branco						
1.921.819 (1,71%)						
Nulos						
5.219.787 (4,63%)						
Pendentes						
0 (0,00%)						
Votos Válidos						
105.542.273 (93,66%)						
Nominais						
105.542.273 (100,00%)						
de Legenda						
			* Eleito			

0 (0,00%) | Essa consulta inclui os votos em trânsito.

ELEIÇÕES GERAIS 2014 2º TURNO - RESULTADO SUJEITO A ALTERAÇÃO