



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO**

**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**ALESSA JAMBEIRO VILAS BOAS**

**A FACULTATIVIDADE DO VOTO E O RELEXO NA  
REFORMA POLÍTICA: UMA ANÁLISE DAS FORMAS DE  
PARTICIPAÇÃO POPULAR PREVISTAS NA  
CONSTITUIÇÃO**

Salvador  
2016

**ALESSA JAMBEIRO VILAS BOAS**

**A FACULTATIVIDADE DO VOTO E O RELEXO NA  
REFORMA POLÍTICA: UMA ANÁLISE DAS FORMAS DE  
PARTICIPAÇÃO POPULAR PREVISTAS NA  
CONSTITUIÇÃO**

Monografia apresentada ao curso de graduação em  
Direito, Faculdade Baiana de Direito, como  
requisito parcial para obtenção do grau de bacharel  
em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Dias Marques da Cruz

Salvador  
2016

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**ALESSA JAMBEIRO VILAS BOAS**

### **A FACULTATIVIDADE DO VOTO E O REFLEXO NA REFORMA POLÍTICA: UMA ANÁLISE DAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito,  
Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Salvador, \_\_\_\_/\_\_\_\_/ 2016

## **AGRADECIMENTOS**

Durante todo o ciclo acadêmico, existiram pessoas essenciais que, de alguma forma, contribuíram para o meu sucesso e, essas, sem dúvida, merecem os meus sinceros agradecimentos. Em primeiro lugar, agradeço a Deus, meu guia espiritual, por todos os objetivos já alcançados.

Agradeço àqueles que, foram e são responsáveis pelo indivíduo que sou, aos meus queridos pais Dilton e Edileusa, aos quais, agradeço a dedicação, a abdicção, o amor incondicional e, acima de tudo, a crença em minhas convicções. Não menos importante, gostaria de agradecer, às minhas irmãs e melhores amigas Alana e Aline, por seus conselhos, bom humor e afagos em momentos precisos.

Agradeço a todos os meus amigos, principalmente aos da Faculdade Baiana que fizeram e fazem a rotina ao longo de todo curso mais leve e prazerosa, de modo a compartilharem incansavelmente, os conhecimentos adquiridos mostrando-me a importância da solidariedade e do companheirismo.

Agradeço ainda à Faculdade Baiana de Direito pela enriquecedora e valiosa experiência acadêmica, ao seu corpo docente e de funcionários, em especial ao meu Professor e orientador Gabriel Marques, que me orientou com maestria e me deu todo o suporte necessário durante a elaboração deste trabalho, contribuindo para o seu aperfeiçoamento e enriquecimento.

## Podres poderes

Enquanto os homens exercem seus podres poderes  
Motos e fuscas avançam os sinais vermelhos  
E perdem os verdes somos uns boçais

Queria querer gritar setecentas mil vezes  
Como são lindos, como são lindos os burgueses  
E os japoneses mas tudo é muito mais

Será que nunca faremos senão confirmar  
A incompetência da américa católica  
Que sempre precisará de ridículos tiranos?  
Será, será que será, que será, que será  
Será que esta minha estúpida retórica  
Terá que soar, terá que se ouvir por mais mil anos?

Enquanto os homens exercem seus podres poderes  
índios e padres e bichas, negros e mulheres  
E adolescentes fazem o carnaval

Queria querer cantar afinado com eles  
Silenciar em respeito ao seu transe, num êxtase  
Ser indecente mas tudo é muito mau

Ou então cada paisano e cada capataz  
Com sua burrice fará jorrar sangue demais  
Nos pantanais, nas cidades, caatingas e nos gerais  
Será que apenas os hermetismos pascoais  
Os toms, os miltons, seus sons e seus dons geniais  
Nos salvam, nos salvarão dessas trevas e nada mais?

Enquanto os homens exercem seus podres poderes  
Morrer e matar de fome, de raiva e de sede  
São tantas vezes gestos naturais

Eu quero aproximar o meu cantar vagabundo  
Daqueles que velam pela alegria do mundo  
Indo mais fundo tins e bens e tais

Caetano Veloso

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo trazer a controvérsia quanto a natureza do voto, e os seus reflexos no modo de exercício do ato de votar, que pode-se dar de forma facultativa ou obrigatória, tema suscitado no âmbito da reforma política. Ademais, visa a fazer uma análise quanto as formas de participação direta da população, previstas na Constituição no seu artigo 14, incisos I, II e III, de maneira a definir qual delas é a mais adequada para permitir a interferência popular de forma direta nas deliberações que dizem respeito a reformulação da política nacional, a partir dos temas delimitados por Projetos de Emenda Constitucional. Inicialmente, esmiuçaram-se os conceitos e as particularidades da democracia brasileira e dos seus respectivos instrumentos que permitem a concretização de um dos princípios fundantes do Estado Democrático de Direito, o da soberania popular previsto no artigo 1º da Constituição Federal, a ser exercida por meio do sufrágio que é o direito de escola dado ao povo, exposto com mais detalhes. Em seguida, buscou-se ainda discorrer sobre o voto no Brasil, seu histórico, e os requisitos para aquisição de tal direito, explicitando os argumentos favoráveis e contrários a obrigatoriedade do ato de votar. Por fim, tratou-se da reforma política, discorrendo sobre as tentativas anteriores até a atual por meio da PEC 182/07, que tramita na Câmara dos Deputados, da sua imprescindibilidade diante da atual crise de representatividade, com ênfase na importância da participação popular de forma direta para a realização da reforma e na PEC 315/13 que propunha a implementação do voto facultativo.

**Palavras-chave:** democracia; voto; facultativo; obrigatório; reforma política; participação popular direta.

## ABSTRACT

This work aims to bring the controversy about the vote essence and its impacts on the voting exercise mode, which can be given on an optional or on a mandatory basis, a topic raised within the context of political reform. It also aims to analyze the different forms of popular direct participation, as prescribed in Article 14, items I, II and III of the Constitution, in order to determine which basis is the most suitable to allowing popular direct interferences within decisions concerning the national political reformulation, starting up from themes defined by Constitutional Amendment Projects. Initially, concepts and specificities of Brazilian democracy and instruments of enforcing one of the founding principles of a democratic state, namely, the popular sovereignty- to be exercised through suffrage under Article 1 and 14 of the Constitution, a right to be detailed and that allows freedom of expression and participation of the people- were all clarified. Then, voting in Brazil, its history and requirements for the acquisition of such a right, explaining the arguments for and against compulsory voting were further discussed. Finally, it was discussed about the political reform, by bringing out previous attempts up to Constitutional Amendment Project (CAP) no. 182/07, which now follow its procedural course at the House of Representatives, its indispensability in the face of the current representational crisis, emphasizing the importance of popular direct participation to its achievement and the CAP no.315/13 which used to propose the implementation of optional vote.

**Keywords:** Democracy; voting; optional; Mandatory; Political Reform; Popular direct Participation.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|       |  |
|-------|--|
| a.C.  | Antes de Cristo                                  |
| AI    | Ato institucional                                |
| Art.  | Artigo   |
| CCJ   | Comissão de Constituição e Justiça               |
| CE    | Ceará  |
| CF    | Constituição Federal                             |
| CNBB  | Conferência Nacional dos Bispos do Brasil        |
| DF    | Distrito Federal                                 |
| EAESP | Escola de Administração de Empresas em São Paulo |
| FGV   | Fundação Getúlio Vargas                          |
| OAB   | Ordem dos Advogados do Brasil                    |
| PCdoB | Partido Comunista do Brasil                      |
| PDC   | Projeto de Decreto Legislativo                   |
| PDT   | Partido Democrático Trabalhista                  |
| PEC   | Projeto de Emenda Constitucional                 |
| PMDB  | Partido do Movimento Democrático do Brasil       |
| PSB   | Partido Socialista Brasileiro                    |
| PT    | Partido dos Trabalhadores                        |
| RJ    | Rio de Janeiro                                   |
| SP    | São Paulo  |
| STF   | Supremo Tribunal Federal                         |
| TRE   | Tribunal Regional Eleitoral                      |
| TSE   | Tribunal Superior Eleitoral                      |
| UERJ  | Universidade Estadual do Rio de Janeiro          |
| UFRJ  | Universidade Federal do Rio de Janeiro           |
| UnB   | Universidade de Brasília                         |
| UNE   | União Nacional do Estudantes                     |
| USP   | Universidade de São Paulo                        |

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| <b>1 INTRODUÇÃO</b>   | 10 |
| <b>2 A DEMOCRACIA GREGA</b>   | 12 |
| 2.1 A DEMOCRACIA BRASILEIRA E OS SEUS INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO                    | 14 |
| <b>2.1.1 Representação X Participação</b>   | 16 |
| <b>2.1.2 Sufrágio: natureza e distinções</b>  | 20 |
| 2.2 A MANIFESTAÇÃO DA SOBERANIA PELAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO                        | 27 |
| <b>2.2.1 Plebiscito</b>   | 31 |
| <b>2.2.2 Referendo</b>  | 33 |
| <b>2.2.3 Referendo e plebiscito</b>   | 35 |
| <b>2.2.4 Iniciativa popular</b>   | 36 |
| 2.3 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO NÃO PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO                            | 37 |
| <b>3 HISTÓRICO DO EXERCÍCIO DO VOTO NO BRASIL</b>                                   | 41 |
| 3.1 DA COLÔNIA À REPÚBLICA VELHA (1532-1930)  | 41 |
| 3.2 DA ERA VARGAS À DEMOCRATIZAÇÃO (1930-1963)                                      | 46 |
| 3.3 DA DITADURA MILITAR À REDEMOCRATIZAÇÃO  | 48 |
| 3.4 ELEMENTOS INERENTES AO EXERCÍCIO DE VOTO NO BRASIL                              | 51 |
| <b>3.4.1 Direitos Políticos</b>   | 52 |
| <b>3.4.2 Capacidade Eleitoral</b>   | 53 |
| <b>3.4.3 Alistamento Eleitoral</b>  | 55 |
| 3.5 DAS PENALIDADES PELA NÃO OBSERVÂNCIA AO EXERCÍCIO DO VOTO                       | 56 |
| 3.6 VOTO: OBRIGATÓRIO OU FACULTATIVO  | 58 |
| <b>3.6.1 Argumentos em Defesa do Voto Facultativo</b>                               | 60 |
| 3.6.1.1 O exercício do voto de maneira consciente                                   | 60 |
| 3.6.1.2 Redução considerável das abstenções por meio dos votos em branco e nulos    | 62 |
| 3.6.1.3 A garantia de um direito a ser exercido de forma livre                      | 63 |
| 3.6.1.4 As abstenções como indicativo de insatisfação popular e de autogoverno      | 66 |
| 3.6.1.5 A crescente consciência em relação a importância do exercício do voto       | 67 |
| <b>3.6.2 Argumentos em Defesa do Voto Obrigatório</b>                               | 68 |
| 3.6.2.1 O voto como instrumento de redução da marginalização                        | 68 |
| 3.6.2.2 O dever de votar como instrumento de efetivação da democracia participativa | 72 |

|  |            |
|--|------------|
| 3.6.2.3 O caráter educativo do voto  | 74         |
| 3.6.2.4 Os reflexos negativos gerados pela implementação do voto facultativo             | 75         |
| <b>4. DA REFORMA POLÍTICA</b>  | <b>78</b>  |
| 4.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS: RITO E PARTICULARIDADES                                     | 78         |
| 4.2 ANÁLISE QUANTO TENTATIVAS ANTERIORES E ATUAIS POR UMA REFORMA POLÍTICA SIGNIFICATIVA | 79         |
| <b>4.2.1 A importância da Reforma Política no contexto político atual</b>                | <b>83</b>  |
| <b>4.2.2 A PEC 352/13 pela adoção do voto facultativo</b>                                | <b>87</b>  |
| 4.3 REFORMA POLÍTICA E A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR                             | 88         |
| 4.4 PROPOSTAS DE DECRETOS LEGISLATIVO PARA REALIZAÇÃO DE PLEBISCITOS                     | 92         |
| 4.5 O VOTO FACULTATIVO E OS REFLEXOS NA REFORMA POLÍTICA: AVANÇO OU RETROCESSO?          | 95         |
| <b>5 CONCLUSÃO</b>   | <b>102</b> |
| <b>6 REFERÊNCIA</b>  | <b>107</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil, que tem instituído na sua Carta Magna a democracia como regime político, garante a soberania popular, notadamente no artigo 1º e no art. 14, ao dispor sobre os direitos políticos garantidos ao povo através do sufrágio universal, bem como mediante iniciativa popular, plebiscito, referendo e pelo voto, todos a serem destrinchados ao longo deste trabalho. Observa-se, assim, que a Constituição Federal fornece aos cidadãos diversos mecanismos para tornar mais efetivo o regime Democrático de Direito.

Dentre os direitos supramencionados, o voto representa o instrumento mais popular de participação política, que se dá através das eleições, nas quais o povo escolhe os seus representantes de forma direta e secreta. Votar é facultativo para os analfabetos, para os maiores de 16 anos e menores de 18 anos e para os maiores de 70 anos, sendo somente para os maiores de 18 anos obrigatório, conforme reza a Constituição Federal em seu artigo 14, §1º, incisos I e II.

No país, a natureza do voto, tendo em vista a sua compulsoriedade, é tema de acirrados debates, inclusive suscitado na PEC 352/13, que propõe, dentre outros assuntos, a implementação do voto facultativo no âmbito da reforma política.

Doutrinadores e políticos que se posicionam favoráveis à facultatividade do voto, utilizam-se, recorrentemente, do argumento de que o voto exercido dessa maneira faria com que o eleitor votasse de forma mais consciente, dando maior importância ao ato. Em contrapartida, há quem afirme que a facultatividade do voto não representaria, no caso do Brasil, um avanço e que, na democracia brasileira, o povo não tem plena convicção do exercício da cidadania.

Contudo, antes de adentrar mais detalhadamente nos argumentos pró e contra o voto obrigatório, faz-se necessário conhecer as particularidades da democracia brasileira e as formas de efetivá-la tendo em vista que se apresenta como híbrida, ao mesclar formas de representação e de participação popular a serem exercidas, respectivamente, indireta e diretamente pelo povo.

Inicialmente, o segundo capítulo analisará os dispositivos constitucionais que demonstram a eleição por parte dos legisladores de um sistema de governo democrático, fundado na soberania popular, principalmente, no que tange os artigos supramencionados, extraindo-se de tais dispositivos conceitos basilares para a compreensão das particularidades da democracia brasileira e os seus instrumentos de efetivação.

Em seguida, no terceiro capítulo, será dado ênfase a um dos instrumentos que efetivam a democracia representativa ou indireta, qual seja, o voto, que será objeto de aprofundado estudo, partindo-se da construção histórica brasileira do exercício de votar, de maneira a extrair os reflexos gerados no modo de como é exercido o sufrágio na atualidade, bem como, na forma que será compreendida a natureza do voto, - no caso brasileiro como um dever, portanto obrigatório- o que gera acirrados debates, os quais, serão explorados ao longo do capítulo.

Por fim, o quarto e último capítulo visa abordar a reforma política, sua imprescindibilidade para a democracia brasileira e como torna-la legítima socialmente, precipuamente no que diz respeito a problemática trazida à baila, que gravita em torno do voto não facultativo instituído no Brasil.

Em meio a essas discussões sobre a compulsoriedade do voto, o plebiscito é apontado, dentre as formas de exercício da democracia direta previstas na CF, no âmbito da Reforma Política, como sendo o instrumento mais adequado para trazer socialmente à baila a celeuma que gravita em torno das mudanças Constitucionais.

Analisando toda a problemática, muitos acreditam que é evidente a necessidade de uma reforma política, principalmente no momento atual em que vive o Brasil, com sua recente democracia fragilizada e suas instituições sendo questionadas pelo povo.

## 2 A DEMOCRACIA GREGA

Os historiadores não precisam quanto ao surgimento da democracia, não havendo entre estes um consenso em relação a aparição dessa forma de governo. Afirma-se, que a democracia não pode ter sido inventada de modo a encontrar-se imutável, estática, mas esta, em diferentes lugares e épocas foi inventada e reinventada de maneira autônoma sempre diante de condições adequadas para a sua promoção.<sup>1</sup>

O sistema de governo que proporcionava oportunidades aos indivíduos de forma bastante ampla, a interferir e até mesmo participar diretamente das decisões de grupo, parece ter surgido a partir de contextos propícios em diversos lugares, por meio do pontapé dado por alguns pequenos grupos por volta de 500 a.C. A democracia primitiva, de forma mais avançada, foi reinventada, notadamente, na Europa-três na costa do mediterrâneo, outros na Europa do Norte, se dando tais avanços de forma decisiva.<sup>2</sup>

Acredita-se que foi na Grécia clássica e em Roma, por volta do ano de 500 a.C. que primeiramente foram adotados os sistemas de governo que permitiam a participação popular de um número significativo de cidadãos. Tal forma de governo, edificou-se em bases sólidas, de maneira a resistir por séculos, sofrendo contudo, mudanças pontuais.<sup>3</sup>

Na Grécia, em razão das reduzidas dimensões das cidades e, conseqüentemente, pela diminuta população, tornou-se possível a prática da democracia de forma direta, a chamada democracia clássica, na qual os membros de uma comunidade diretamente deliberavam, sem intermediações de representantes.<sup>4</sup>

Compostas por cidades-estados, Atenas, foi a cidade-estado grega mais famosa desde o período Clássico. O sistema popular ateniense adotado em 507 a.C. durou aproximadamente dois séculos, até a cidade perder espaço, sendo subjugada pela sua vizinha ao norte a Macedônia, que tornara-se mais poderosa.<sup>5</sup>

Diante da notória democracia participante na Grécia, a de Atenas era a mais importante e a mais conhecida, acredita-se assim, que provavelmente foram os atenienses que cunharam o

---

<sup>1</sup> DAHL, Robert A.. **Sobre a democracia**; tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 19

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 20 *et seq.*

<sup>3</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

<sup>4</sup> ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do estado** 3. ed. São Paulo: Manoele, 2010. p. 119

<sup>5</sup> DAHL, Robert A. *op. cit.*, 2001, p. 21

termo *demokratia*: *demos*, o povo e *kratos*, governar. O seu sistema de governo era complexo, conforme salienta Robert Dahl<sup>6</sup>, vejamos:

O governo de Atenas era complexo, onde em seu âmago havia uma assembleia a que todos os cidadãos estavam autorizados a participar. A assembleia elegia alguns funcionários essenciais- gerais, por exemplo. O principal método para selecionar os cidadãos para os outros deveres públicos era uma espécie de loteria em que os cidadãos que poderiam ser eleitos detinham a mesma chance de ser escolhidos. Segundo algumas estimativas, um cidadão comum tinha uma boa chance de ser escolhido por essa loteria pelo menos uma vez na vida para servir como o funcionário mais importante a presidir o governo.<sup>7</sup>

Os atenienses frequentemente voltavam-se para a atividade política, deixando inclusive as suas atividades habituais, principalmente a função que lhes era dada de proteger a cidade de eventuais invasões. Essas manifestações políticas, se davam por meio de assembleias realizadas em uma praça chamada ágora (do grego *agos*, orador, aquele que tem o direito de falar), os gregos consideravam um povo sem ágora, um povo escravo, sem liberdade de opinião de sufrágio.<sup>8</sup>

As assembleias em regra, tinham caráter informal e não desfrutavam de um poder relevante. Contudo, com o triunfo da democracia direta praticada em Atenas, “a ágora tem o seu prestígio aumentado e as reuniões passam a ser mais frequentes, no *bouleuterion* e na *tholos*, onde deliberavam os prítanes, magistrados que presidiam as sessões do conselho e da assembleia.”<sup>9</sup>

Vale ressaltar, que na democracia ateniense só eram partícipes dessa forma de governo quem era considerado cidadão, quais sejam, aqueles que integravam um *demos*(município), governado por um *demarca*, que são os que participavam da política, estando os escravos e os que residiam fora da cidade excluídos das deliberações. Advém assim, o termo democracia, que significa *governo do demos*, onde o tempo dos cidadãos dedicados á política era quase que integral, haja vista, a grande quantidade de escravos existentes em Atenas.<sup>10</sup>

Concomitante com o sistema de governo que à época foi introduzido na Grécia, o governo popular apareceu na península italiana, mais precisamente, na cidade de Roma. Entretanto, diferente dos gregos, os romanos preferiram chamar o sistema de governo de república (*res*,

<sup>6</sup> DAHL, Robert A.. **Sobre a democracia**; tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 21

<sup>7</sup>*Ibidem*, p. 22

<sup>8</sup> ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do estado**. 3. ed. São Paulo: Manoele, 2010.p. 120

<sup>9</sup>*Ibidem*, p. 120

<sup>10</sup> *Ibidem*, loc. cit.

que em latim significa coisa ou negócios, e *publicus*, que significa público), que podia ser interpretada como “a coisa pública” ou como “negócios o povo”.<sup>11</sup>

Outrossim, assim como em Atenas, e em todas as democracias que aparecem depois, até o século XX, o direito a participar restringia-se a homens, e inicialmente, no caso de Roma, estava restrito aos *patrícios*, que eram os aristocratas. Somente após uma etapa de evolução do sistema de governo, gerado por inúmeras lutas, o povo, mais conhecido como a *plebe*, também adquiriu o direito de interferir nas decisões políticas de forma democrática.<sup>12</sup>

## 2.1 A DEMOCRACIA BRASILEIRA E OS SEUS INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO

Com a percepção da inviabilidade de aplicação prática dos moldes estabelecidos pela democracia ateniense, havendo assim, uma impossibilidade material de convocação de todos os cidadãos, para por meio de reuniões deliberarem, em um curto espaço de tempo, sobre os interesses da sociedade em que estavam emergidos, a democracia ganha uma nova roupagem. Esta, é reestabelecida no mundo somente na metade do século XVIII, notadamente, com a independência da América e com a Revolução Francesa.

Com o reestabelecimento da democracia, a fim de que houvesse um desfrute maior desse sistema político, a delegação de poderes aos governantes e aos Parlamentos, para condução do destino de todos, foi a fórmula encontrada. Elegeu-se o sistema representativo, de modo que os que estavam à “frente” do povo estariam assim, em tese, refletindo os seus desígnios.<sup>13</sup>

Não diferindo assim o Brasil, que tardiamente consolidou a sua democracia representativa, tendo esse movimento se iniciado por volta do ano de 1985. Houve então, durante este período, uma maior consciência democrática principalmente após a resistência à ditadura, que introduz um elemento novo na vida política, qual seja, a necessidade do exercício do direito dos cidadãos brasileiros a interferirem nas decisões políticas.

Refletindo a urgência pela consolidação de uma democracia representativa, é que foi essa um dos pilares do modelo de Estado determinado pela Constituição de 1988, que ao classificar o

---

<sup>11</sup> DAHL, Robert A.. **Sobre a democracia**; tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 23

<sup>12</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>13</sup> PINTO, Djalma, **Direito Eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 89

Brasil como um Estado Democrático de Direito, permite a participação popular no atos decisivos do exercício de poder.

A democracia é reveladora de um regime político, em que o poder repousa na vontade do povo, não sendo apenas um conceito abstrato e estático, mas que se mostra como uma conquista histórica dos direitos fundamentais e como um processo de afirmação de um povo. Pode-se “assim admitir que a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo”<sup>14</sup>

O princípio da soberania popular fundante no Estado Democrático de Direito, deve impor a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, não se exaurindo na constituição e efetivação das instituições representativas, sendo este apenas uma fase dentro do processo de desenvolvimento por completo da democracia brasileira, como pode ser observado no artigo 1º<sup>15</sup> da Carta Magna de 1988.<sup>16</sup>

A instituição do Estado Democrático de Direito, previsto no artigo supramencionado, se fez de forma acertada, já que, ao empregar essa expressão, esta, torna-se mais adequada aos objetivos que almejam o Estado brasileiro, em que o “democrático” qualifica-o, irradiando assim, os valores da democracia sobre todos os âmbitos de constituição do Estado, conseqüentemente, também sobre a ordem jurídica. Logo, o Direito norteado por esses valores, deve ter a sensibilidade de ao perceber os desígnios sociais, adequar-se ao mesmo objetivando assim, conformar com os interesses coletivos.<sup>17</sup>

José Afonso da Silva<sup>18</sup> afirma, que a democracia deve nortear-se por dois princípios que lhes são essenciais, são eles:

“(a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte de poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo; (b) a participação, direta ou indireta do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação.

A democracia indireta, presente no ordenamento brasileiro, tem como uma das características basilares como já dito, a soberania popular, que se legitima e se traduz através da vontade

<sup>14</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso De Direito Constitucional Positivo**: 37.ed. São Paulo: Ed. Malheiros Editores, 2015, p.128

<sup>15</sup>Art. 1º 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: I - a soberania II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso da. *op. cit.*, 2015, p.127

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 121

<sup>18</sup> *Ibidem*, p.133

geral. Já no caso da democracia semidireta, determina-se que por se tratar de uma modalidade inovadora, no sentido de alterarem as formas clássicas da democracia representativa, aproximando-as cada vez mais da democracia direta, permite-se assim, que de forma mais tênue o povo possa interferir nas decisões políticas.<sup>19</sup>

Os direitos que são reservados ao indivíduo de poder participar, interferir nas decisões políticas, na estrutura do Estado, estão assegurados pelo Estado Democrático de Direito, salientando Regina Ferrari, que o mesmo permite ao povo o “acesso na condução da coisa pública, na determinação dos destinos da sua coletividade, de forma direta ou indireta, isso é sendo eleitos ou elegendo representantes para atuarem nos órgãos que exercem o Poder Público.”<sup>20</sup>

Tal sistema político, do constitucionalismo democrático, permite que sejam abarcados diferentes tipos de governo, onde prevalece o princípio da soberania popular ao prever na Constituição uma democracia híbrida, sempre galgada na interferência popular nas decisões políticas, através de instrumentos aptos para tanto (plebiscito, referendo, iniciativa popular). Ao contrário da autocracia, como assegura André Ramos Tavares, em que consiste em um sistema político onde não há uma distribuição do exercício do poder, muito menos um controle sobre o mesmo.<sup>21</sup>

Logo, depreende-se que na democracia brasileira o elemento humano que compõe o Estado tem papel de destaque, ao passo que são estes os responsáveis por fazerem girar as engrenagens que determinarão os rumos do país, precipuamente nas escolhas dos seus representantes que por meio do Poder Executivo e Legislativo. Entretanto, observa-se que a participação popular não se restringe, conforme previsto no ordenamento jurídico aos períodos eleitorais, mas há mecanismos que permitem a participação direta, como veremos.

---

<sup>19</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**: 18 ed. São Paulo: Ed. Malheiros Editores LTDA, 2011, p. 295

<sup>20</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O voto: direito ou dever?. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais. a. 12, n. 48, jul./set. 2004, p.93

<sup>21</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**: 11. Ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2013 p. 773

### 2.1.1 Representação X Participação

A hibridização da democracia brasileira, caracteriza-se pela opção feita pelo legislador em eleger na Constituição brasileira de 1988 formas de representação e formas de participação, características respectivamente, da democracia indireta e da democracia semidireta.

Indireta é a democracia representativa. Nela os cidadãos escolhem aqueles que os representarão no governo. Os eleitos recebem um mandato. A participação das pessoas no processo político se dá, pois, na escolha dos representantes ou mandatários. A estes toca o mister de conduzir o governo, tomando as decisões político-administrativas que julgarem convenientes, de acordo com as necessidades que se apresentarem.

A representação consiste na escolha dos seus representantes, que exercerão o poder político que lhes foi concebido pelo povo. Desta forma, disciplina a participação popular no processo político, que pode estar dissociada das eleições, onde será por meio do voto, que a população irá demonstrar a sua predileção ao votar em um candidato em detrimento de outro, devendo este ser eleito e exercer o mandato político representativo, embasado na relação de confiança que se estabelece entre eleito e eleitor.<sup>22</sup>

Mister faz evidenciar, que os partidos políticos são de grande relevância no que concerne à representação, onde após ter o seu surgimento na Inglaterra e sendo impulsionados pelos movimentos socialistas, estes se mostram essenciais para o pleno desenvolvimento e funcionamento da complexa democracia. Ao passo que, os partidos, como preleciona José Jairo “captam e assimilam rapidamente a opinião pública; catalisam, organizam e transformam em postulados- em bandeiras de luta- as díspares aspirações surgidas no meio social, sem que isso implique ruptura no funcionamento do governo constituído.”<sup>23</sup>

O parágrafo único, do artigo primeiro da Constituição, demonstra a opção dos constituintes pela implantação de um modelo de democracia representativa, que tem como sujeitos principais os partidos políticos, eles são notadamente, os protagonistas do jogo político. Ademais, pode ser observada também, uma certa hibridização, haja vista que os mesmos, determinam inclusive no ordenamento brasileiro o regime da democracia participativa em que

---

<sup>22</sup>FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O voto: direito ou dever?. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais. a. 12, n. 48, jul./set. 2004, p.93

<sup>23</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**: 7 ed. rev. Atual. e ampli. São Paulo; Atlas, 2015.p. 35

se fazem presentes os institutos de participação direta dos cidadãos no processo decisório governamental.<sup>24</sup>

Assim, ainda conforme José Jairo “no sistema brasileiro, a democracia representativa é temperada com mecanismos próprios de democracia direta, entre os quais citem-se: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular”.<sup>25</sup>

A forma híbrida de participação popular prevista na Constituição de 1988, onde há uma combinação entre formas de representação e formas de participação, não permite que se manifeste no nosso ordenamento o monopólio das formas de expressões políticas institucionalizadas, estando normatizadas através da redação do artigo 14, nos incisos I, II e III<sup>26</sup>.

Bonavides<sup>27</sup>, afirma haver uma teoria constitucional da democracia participativa, a qual, tem na sua materialidade a limitação jurídica de eficácia e aplicabilidade atrelados a um controle que combina a autoridade dos tribunais constitucionais em contrapartida à autoridade da soberania popular, que deve ser exercitada de maneira que a sua vontade seja determinante atuando como última instância.

Ainda segundo o autor, este seria o único modelo capaz de efetivar a essência dessa constitucionalidade, devendo ser o mais democrático, o mais legítimo dos sistemas de governo, ao passo que, permite enaltecer a participação popular, superando o obstáculo do processo de distorção e falseamento da vontade do povo desde as suas nascentes, em razão das alienações e descumprimento da vontade destes, por outra vontade, qual seja, a das Casa Representativas.<sup>28</sup>

Na democracia participativa, que tem sede nos direitos de quarta geração, o povo é quem tem a investidura da soberania sem disfarce. Nesse diapasão, a teoria da democracia participativa é a teoria do constitucionalismo de emancipação, visto que visa retirar o Brasil da letargia e restaurar as bases da autoridade confiscada ao povo, sendo este um dos deveres primordiais da democracia que permite a participação direta do povo, nas palavras de Bonavides<sup>29</sup>:

---

<sup>24</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso De Direito Constitucional Positivo**: 37 ed. São Paulo: Ed. Malheiros Editores, 2015, p.147 *et seq.*

<sup>25</sup> GOMES, **Direito Eleitoral**: 7 ed. rev. Atual. e ampli. São Paulo; Atlas, 2015. p. 36

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 25

<sup>28</sup> *Ibidem, loc. cit.*

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 41

A fidelidade aos artigos 1º e 14 da Constituição, que ora se impetra, configura, por sem dúvida, o começo de uma antecipação material da democracia participativa, democracia de liberdade e de libertação. O caminho para fazê-la vingar entre nós, o mais cedo possível, é a inauguração no magistério acadêmico e da vida pública de um Direito Constitucional de luta e resistência, de conscientização de que os conflitos constitucionais gerados pelas medidas provisórias e pelos desacatos as sentenças judiciais são uma cálculo de desorganização jurídica e moral da sociedade e da instituições.<sup>30</sup>

A ideia de democracia participativa está cada vez mais em ascensão no mundo contemporâneo, isso porque, esta permite que sejam delegados por meio do povo o poder para os representantes, para que através destes sejam determinadas as direções que a sociedade devem seguir, de modo a sempre estarem atentos aos apelos feitos por diversos segmentos.<sup>31</sup>

Para Djalma Pinto, nada melhor do que o indivíduo inserido na sua comunidade para identificar as prioridades de determinados grupos sociais. Identificando assim, o orçamento participativo, o referendo, a iniciativa popular e o plebiscito como formas consagradas de viabilização da participação do povo nas decisões a serem tomadas pela administração.<sup>32</sup>

Outros doutrinadores, de maneira mais radical a exemplo de Norberto Bobbio<sup>33</sup>, partem da constatação de que diante da crescente frequência do enaltecimento da democracia na sua forma mais pura, a democracia representativa deve ter como aparato ou até mesmo deve ser substituída pela democracia direta. Nesse sentido Jean- Jacques Rousseau<sup>34</sup>, já prelecionava tal ideia ao afirmar que “a soberania senão o exercício da vontade geral, jamais pode alienar, e que o soberano, que nada mas é senão um ser coletivo, não pode ser representado a não ser por si mesmo; é perfeitamente possível transmitir o poder, não porém, a vontade” e, portanto, “o povo inglês acredita ser livre mas se engana redondamente; só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez eleitos estes, ele volta a ser escravo, não é mais nada”

Apesar da crescente disseminação das formas de participação da democracia semidireta, é notória a sua incipiência no plano prático, sendo assim predominante a representatividade, onde após os cidadãos outorgarem o poder aos governantes, estes de forma arbitrária utilizam-se dos privilégios que lhes são concedidos, de modo a serem revertidos em benefícios

<sup>30</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 41

<sup>31</sup> PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 90

<sup>32</sup> *Ibidem, loc. cit.*

<sup>33</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: 7ª ed. rev. e ampli.** São Paulo: Saraiva, 2000. p. 53

<sup>34</sup>ROSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>>. Acesso em: 11 de mar. 2016. p. 36

peçoais, asseverando Djalma Pinto<sup>35</sup> para a necessidade de destituição dos representantes públicos, vejamos:

A grande dificuldade a ser superada no mundo contemporâneo, pode ser resumida na crescente divergência entre o querer efetivo da sociedade, em determinado momento, e as posições adotadas pelos representantes do povo a pretexto de expressar sua vontade. A representação popular não pode, sob hipótese alguma transformar-se em simples meio de fazer fortuna. Uma vez constatada essa anomalia, através de prova incontrovertida, assegurada a ampla defesa, o eleito deve ser destituído incontinenti do mandato.

André Ramos Tavares<sup>36</sup> afirma ainda que a vontade de participar é restritivíssima na democracia representativa, sendo esta predominante somente no momento das eleições, passadas, a interferência popular nas decisões políticas se tonam raras. Torna-se portanto, imprescindível, a vontade de exercer o poder com os meios previstos na democracia semidireta “na qual se vai além do mero voto, galgando intersecções e imbricações necessárias com a esfera pública representativa do exercício do poder pelos representantes “soberano” (povo)”.

Depreende-se que é de fundamental importância a eleição de um sistema político híbrido, que mescla formas de representação e de participação popular, como previsto na Constituição Federal de 1988, presentes notadamente no artigo 14, incisos I, II e III, como já supramencionado. Vale ressaltar, que as interferências populares nas decisões de poder só são possíveis em razão da garantia do sufrágio, que no nosso ordenamento é universal, tal instituto possibilita o desfrute de forma mais efetiva da democracia indireta e semidireta, concretizando a soberania do povo.

### 2.1.2 Sufrágio: natureza e distinções

A palavra sufrágio é originária do latim *sufragium*, a qual tem como significado as predileções políticas dos eleitores no momento das eleições, ou seja, é a manifestação da vontade do eleitor. Logo, tendo em vista que o voto é o instrumento capaz de efetivar essa manifestação de vontade popular, este evidencia-se como a concretização do sufrágio, que é o direito de escolha do cidadão.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 89

<sup>36</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**: 11. ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2013 p. 771

<sup>37</sup> VELLOSO, Caio Mario da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**: 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 296

O sufrágio configura-se como um direito público subjetivo, isso porque, esse direito é exercido pelo povo que é contemplado com o poder de escolher os seus representantes, já que é reconhecível a não possibilidade da prática do governo direto, ou seja, do exercício da democracia na sua forma mais pura e de que o Estado Democrático fundado na soberania popular assegura ao povo a possibilidade de autogoverno. Ademais, é um direito público porque conforme preceitua Dalmo Dallari “o direito de sufrágio, que cabe ao indivíduo, se exerce na esfera pública para a consecução de fins públicos.”<sup>38</sup>

Ao analisar a natureza do sufrágio, estando este inserido em sistemas normativos que empregam a obrigatoriedade do voto, notadamente o sistema brasileiro, o ilustre doutrinador baiano Josaphat Marinho afirma que o sufrágio é um direito-função. Isso porque, o direito que é garantido ao cidadão ao seu exercício está intimamente relacionada com fatores transpessoais de ordem pública, ressaltando a liberdade de escolha ou decisão que é conferida ao povo através do voto e de outras formas de participação popular, como se espera dos regimes democráticos.<sup>39</sup>

Coadunando com o entendimento de que a partir do direito ao sufrágio, torna-se intrínseco a intervenção da sociedade na coisa pública, Paulo Bonavides<sup>40</sup> conceitua o sufrágio como sendo “o poder que reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na soberania, isto é na gerência da vida pública”.

Para José Afonso da Silva<sup>41</sup> o sufrágio é um direito que decorre do princípio de que todo poder emana do povo, determina assim, o fundamento da democracia representativa em que o eleitor o exerce por meio do voto, de maneira a legitimar os governantes eleitos. Além do mais, é através do direito ao sufrágio que se permite a participação de forma direta pelo povo, de modo a interferir nas decisões políticas através do plebiscito e referendo.

Inúmeros autores, que vão de encontro ao posicionamento do supramencionado autor, qual seja, de que o sufrágio é um direito, classifica-o ainda como sendo um direito ativo e passivo, a depender do polo da relação eleitoral em que se encontrará o indivíduo, vejamos:

O sufrágio é a essência dos direitos políticos, porquanto enseja a participação popular no governo, sendo este o responsável pela condução do Estado. Apresenta

---

<sup>38</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**: 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 184

<sup>39</sup> MARINHO, Josaphat. **O Cidadão e o Direito de Sufrágio**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180665/000347540.pdf?sequence=1>> Acesso em: 24 de fev. 2016. p. 5

<sup>40</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**: 18 ed., São Paulo: Ed. Malheiros Editores LTDFFA, 2011, p. 245

<sup>41</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso De Direito Constitucional Positivo**: 37 ed. São Paulo: Ed. Malheiros Editores, 2015, p. 356

duas dimensões: uma ativa, outra passiva. A primeira é a capacidade eleitoral ativa- ou cidadania ativa- e significa o direito de votar, de eleger representantes. A segunda é a capacidade eleitoral passiva- jus honorum ou cidadania passiva- e significa o direito de ser votado, de ser eleito, de ser escolhido em processo eleitoral.<sup>42</sup>

Desse modo, o sufrágio traduz o direito público subjetivo e democrático de votar e ser votado, pelo qual os indivíduos tornam-se aptos a participarem da vida política, decidindo sobre os rumos do governo, ao escolher os governantes ou sendo escolhidos para governar.<sup>43</sup>

O sufrágio é também caracterizado pela doutrina, quanto a sua abrangência, podendo este ser restrito(qualitativo) ou universal. Diz-se que o sufrágio universal é aquele que o direito de votar é concedido a todos os nacionais, independente de algumas condições que venham a ser impostas como restrição a esse exercício. Já em relação ao sufrágio restrito, esse será caracterizado, quando o direito do voto estiver atrelado a algumas condições especiais restritas a alguns nacionais.<sup>44</sup>

O doutrinador Darcy Azambuja<sup>45</sup>, esclarece que o sufrágio restrito, estava estritamente relacionado a possibilidade da concessão desse direito àqueles que demonstrassem ser da “elite”, devendo o direito do voto ser dado para os considerados mais sensatos, mais inteligentes, mais capazes.

Ademais, para diferenciar esses cidadãos dos demais, eram empregados dois requisitos, quais sejam, o voto restrito a capacidade intelectual, o chamado sufrágio capacitário e o voto restrito a condição financeira, o chamado sufrágio censitário.<sup>46</sup>

O Brasil, historicamente, já experimentou a restrição do sufrágio, atrelado ao poder aquisitivo do votante, o chamado sufrágio censitário, bem como, a restrição atrelada à pessoa do votante, respectivamente, durante o período monárquico com a chamada Constituição da Mandioca, que estabelecia uma renda mínima para o exercício do voto e a proibição do voto feminino, só conquistado nos anos 30. Ambas as situações, serão melhor explicitadas ao longo do trabalho.

De maneira contrária ao direito de votar condicionado a requisitos qualitativos, pessoais dos cidadãos, o sufrágio universal, ressalvando Azambuja para o uso equivocado da expressão, ao afirmar que em verdade não se estende irrestritamente o sufrágio a todos os membros de uma

---

<sup>42</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**: 7 ed. rev. Atual. e ampli. São Paulo; Atlas, 2015.p.41

<sup>43</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>44</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**: 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p.243

<sup>45</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**: 44. ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 338

<sup>46</sup> *Ibidem*, loc. cit.

sociedade, tende a ampliar-se sempre, de forma a abranger o maior número de cidadãos, independentemente de privilégios de riqueza ou de classe social.<sup>47</sup>

O Brasil ao adotar o sufrágio universal na Constituição Federal de 1988, em que caracteriza-se "por ser aquele que a faculdade de participação não fica adstrita às condições de riqueza, instrução nascimento, raça e sexo"<sup>48</sup> amplia o rol de pessoas que estão aptas a exercerem a sua cidadania através do voto. No entanto, apesar de se afirmar universal, o direito de votar fica condicionado ao atendimento de certos requisitos, como por exemplo ser maior de 18 anos, havendo a facultatividade de votar para aqueles que tenham entre 16 anos e 17 anos.

Tendo em vista o princípio da soberania, um dos pilares da democracia brasileira, em que determina como titular do poder o povo, sendo este partícipe na construção e desenvolvimento do Estado, o sufrágio é a consequência lógica desse princípio. Ao passo que ele, "é o meio pelo qual o povo designa as pessoas que devem governar em nome dele, como seus representantes. É também a manifestação da opinião da expressão do modo de pensar do eleitor, como acontece na democracia direta."<sup>49</sup>

O sufrágio pode ser entendido também, como a participação do indivíduo na vida do Estado, demonstrando não só o seu interesse pelos destinos da sociedade política a que pertence, como concretiza o direito do povo a se fazer ouvir, a influenciar no governo, ao emitir opinião sobre assuntos que lhe concernem diretamente.

O voto é um dos instrumentos democráticos mais importantes e evidentes, de modo a permitir o exercício da soberania popular e do sufrágio e é por meio deste que concretiza-se o processo de manifestação da vontade do povo, onde os cidadãos escolhem em períodos eleitorais os ocupantes dos cargos político-eletivos.<sup>50</sup>

Paira, porém, uma discussão doutrinária quanto a natureza do voto, onde o voto é considerado ora como um direito, ora como um dever e até mesmo como uma função. José Afonso da Silva<sup>51</sup> se alia a concepção de que "o voto é um direito público subjetivo, uma função social (função da soberania popular na democracia representativa) e um dever, ao mesmo tempo."

---

<sup>47</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**: 44. ed. São Paulo: Globo, 2005. p. 339

<sup>48</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**: 18.ed., São Paulo: Ed. Malheiros Editores LTDA, 2011, p. 250

<sup>49</sup> AZAMBUJA, Darcy, *op. cit.*, 2005, p. 333, *et seq.*

<sup>50</sup> GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**: 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015, p. 50

<sup>51</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso De Direito Constitucional Positivo**: 37 ed. São Paulo: Ed. Malheiros Editores, 2015, p. 362

É pertinente ainda, considerar que o voto seria um direito e um dever, ligando-se este a ideia de responsabilidade que gera para os cidadãos no âmbito da sociedade em que vivem, já que, o voto lhes permite escolher os seus mandatários, tendo assim, uma função pública<sup>52</sup>.

O sistema constitucional brasileiro, quando apesar de considerar o sufrágio como universal, impõe condições para o exercício desse direito, determinando quem deve votar, filia-se deste modo, a concepção do voto como um dever, ou seja, como um obrigação do cidadão para com a nação, o qual por determinação constitucional torna-se o mais apto a cumprir tal dever<sup>53</sup>, vejamos *in verbis* a determinação da Constituição no seu artigo 14, §1º:

§ 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.

Conclui-se portanto, que o voto ao permitir que os cidadãos possam interferir nas decisões políticas, sendo este uma prerrogativa dada á população de tomar partido dos caminhos políticos a serem seguidos, participando ativamente de todo o processo eleitoral, seria um direito. Contudo, em razão da determinação legal para que seja exercido esse direito, ou seja, da obrigação que é imputada ao eleitor, caso não seja cumprida, gera uma respectiva sanção, sendo portanto, entendido o voto também como um dever.<sup>54</sup>

Outrossim, apesar da determinação do voto obrigatório, este não deixa de se associar com um dos preceitos democráticos, qual seja, a liberdade, que deixa margem dentro de tal regime para os indivíduos escolherem livremente os seus representantes, preceituando assim, José Afonso da Silva<sup>55</sup>, vejamos:

Aquela obrigatoriedade não impõe ao eleitor o dever jurídico de emitir necessariamente o seu voto. Significa apenas que ele deverá comparecer à sua cessação eleitoral e depositar a sua cédula de votação na urna, assinando a folha individual de votação. Pouco importa se ele votou ou não votou, considerando o voto não o simples depósito da cédula na urna, mas a efetiva escolha de representante, dentre os candidatos registrados. A rigor, o chamado voto em branco não é voto. Mas com ele, o eleitor cumpre o seu dever jurídico, sem cumprir o seu

<sup>52</sup> VIEIRA, Andréa Maria dos Santos. A obrigatoriedade do voto como repulsa à invisibilidade das massas e reforço à efetivação da democracia no Brasil. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 82, jan.-mar.2013, p. 167

<sup>53</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O voto: direito ou dever?. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais. a. 12, n. 48, jul./set. 2004, p. 96

<sup>54</sup> VELLOSO, Caio Mario da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**:4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 298

<sup>55</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso De Direito Constitucional Positivo**: 37 ed. São Paulo: Ed. Malheiros Editores, 2015, p. 362

dever social e político, porque não desempenha a função instrumental da soberania popular, que lhe incumbia naquele ato.

O debate doutrinário que gira em torno da natureza do voto, implica na forma com que ele é instituído em cada sociedade, de modo que se pode simplesmente deixar de lado a ideia de que o voto é um direito, para passar a vê-lo como um dever do cidadão, sendo este imposto pela lei, de modo que caso não seja cumprido, seria previsto uma sanção. Mas, como já expresse anteriormente, pode-se pensar no voto como “direito” compatível com a ideia de obrigação, este, por exemplo, podendo ser assemelhado ao direito à educação, no qual se faz necessário distinguir “o acesso a” algo, de seu desfrute efetivo.<sup>56</sup>

Assim como não é consensual a definição da natureza do voto, não se faz também quanto a diferenciação entre voto e sufrágio. Grande parte da doutrina, entende o voto como sendo “o instrumento pelo qual é exercido o direito do sufrágio. Por intermédio do voto o eleitor exprime sua vontade, declarando quais dos seus candidatos devem exercer a representação popular.”<sup>57</sup>

Apesar, de majoritariamente, a doutrina diferenciar sufrágio de voto, há quem entenda que ambos são sinônimos, Azambuja por exemplo, afirma, ao identificar os aspectos do sufrágio para a ciência política que “em primeiro lugar, o sufrágio ou o voto é a manifestação do assentimento ou não assentimento a uma posição feita ao eleitor”, sendo este também, uma forma de exprimir a opinião do indivíduo, sobre o questionamento que lhe é submetido, por meio por exemplo dos institutos da democracia semidireta, como o referendo, o veto popular, etc.<sup>58</sup>

De maneira semelhante, Dalmo Dallari<sup>59</sup> ao discorrer sobre o sufrágio, utiliza-se do conectivo “ou” de modo a igualá-lo com o voto, afirmando que “O povo deve ter a possibilidade de escolher seus governantes e de tal escolha corresponde a uma necessidade do Estado, suscitou uma polêmica em torno da natureza do voto, ou o sufrágio”. Assim, para tal autor, tanto o sufrágio quanto o voto, já que seriam sinônimos, poderiam a depender do doutrinador ser um direito, um dever eleitoral e até mesmo uma função.

Entretanto, há quem diferencie o sufrágio afirmando que é um direito, com o voto, que seria uma das manifestações desse direito, a sua implicação no plano prático. Sendo assim, o voto

<sup>56</sup> ARAÚJO, Cícero, A Reforma Política e Participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA Fátima. (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 87 *et seq.*

<sup>57</sup> VELLOSO, Caio Mario da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**:4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 924

<sup>58</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**: 44. ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 333

<sup>59</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**: 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.183

é um instrumento para o exercício do sufrágio, emana desse direito, que permite á população por meio de eleições interferir nas decisões políticas de uma determinada sociedade, como leciona José Afonso da Silva<sup>60</sup>, vejamos:

as palavras sufrágio e voto são empregadas comumente como sinônimos. A constituição, no entanto, dá-lhes sentidos diferentes, especialmente, no seu artigo 14, por onde se vê que o sufrágio é universal e o voto é direto e secreto e tem valor igual. A palavra voto é empregada em outros dispositivos, exprimindo a vontade num processo decisório. Escrutínio é outro termo com que se confundem as palavras sufrágio e voto. É que os três se inserem no processo de participação do povo no governo, expressando: um, o direito (sufrágio), outro, o seu exercício (o voto), e outro, o modo de exercício (escrutínio).

O sufrágio, que é uma garantia presente no artigo supracitado, por vezes é entendido erroneamente como sinônimo de voto, entretanto, ambas expressões são institutos diferentes, inclusive sendo empregada na Constituição com sentidos diferentes, restando evidente a diferença no instituto normativo brasileiro.

É válido ressaltar, que o sufrágio como direito que garante a interferência popular nas decisões políticas, não se limita somente ao exercício da cidadania ativa por meio do voto, esse direito confere aos titulares da soberania outras formas de participação, como em plebiscitos e em referendos.<sup>61</sup>

É preciso distinguir ainda, sufrágio de escrutínio. O escrutínio, diferente do sufrágio, que é o direito concedido ao eleitor para votar, compreende as operações de votação e as operações de apuração de votos regulados pela Justiça Eleitoral. Portanto, este tem um conceito mais ampliado, significando a forma de como deve o voto ser exercido “*in concreto*”, abrangendo todas as operações eleitorais no plano prático de recolher e apurar sufrágios.<sup>62</sup>

É no momento em que se recolhem e apuram os votos nas eleições, como salienta José Afonso da Silva, que os direitos eleitorais, quais sejam, os previstos no ordenamento devem ser garantidos, notadamente, o direito á manifestação do voto de maneira sigilosa e livre.<sup>63</sup>

José Jairo Gomes, ao estabelecer a diferença entre sufrágio e escrutínio, identifica as diferentes formas em que este se manifesta. Ao designar a forma como o processo eleitoral se perfaz, o escrutínio pode ocorrer de forma secreta ou pública, neste escrutínio diferente daquele, o

---

<sup>60</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso De Direito Constitucional Positivo**: 37 ed. São Paulo: Ed. Malheiros Editores, 2015, p. 309

<sup>61</sup> VELLOSO, Caio Mario da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**:4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 297

<sup>62</sup> SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, 2015, p. 383

<sup>63</sup> *Ibidem, loc. cit.*

votante é identificado. Já no chamado escrutínio de lista como o próprio nome conota, os candidatos são arrolados em uma lista.<sup>64</sup>

Coadunado com o conceito expresso por José Afonso, o autor supracitado, identifica o significado do verbo escrutinar, qual seja, apurar os resultados de uma votação após processo de apuração dos votos depositados nas urnas.<sup>65</sup>

A democracia brasileira, como visto, tem diversos instrumentos que permitem a interferência popular nas decisões políticas, garantida pelo sufrágio, que é o direito de exercer por meio do voto, do referendo e do plebiscito a cidadania ativamente. As duas últimas formas de participação e a iniciativa popular que serão destrinchados posteriormente, garantem a efetiva soberania popular, como será explicitado a seguir.

## 2.2 A MANIFESTAÇÃO DA SOBERANIA PELAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

Jean Bodin<sup>66</sup> em 1576, por meio da obra “Os Seis livros da República” formulou o conceito de soberania, afirmando que esta é o poder absoluto e perpétuo de uma República. No que concerne à perpetuidade, o autor explicita que ela é mais uma característica do Estado, em que só será soberana a República ou Estado se estes não forem limitados pelo tempo, de maneira que é preciso haver a monarquia hereditária para sustentação da mesma.

Contudo, apesar da perpetuidade da Soberania e do caráter absoluto, é válido destacar que o seu detentor não possui um poder arbitrário, que não conhece limites. O soberano estaria, assim, submetido às leis divinas, naturais e certas leis humanas comuns a todos os povos, sendo considerado um súdito de Deus, e por isso, não pode desobedecer á lei divina, e sim, observá-la recorrentemente no exercício do seu poder.<sup>67</sup>

Tendo em vista, na concepção de Jean Bodin, de que a autoridade do rei era concedida por Deus, cabia aos súditos tão somente a obediência passiva. A soberania seria inalienável, pertencente somente ao soberano, de maneira a representar um poder absoluto que poderia agir com a máxima liberdade possível, no que concerne as deliberações políticas atreladas ao Estado, se colocando o soberano acima das leis civis. Logo, nessa concepção a soberania

---

<sup>64</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**: 7 ed. rev. Atual. e ampli. São Paulo; Atlas, 2015.p. 53

<sup>65</sup> *Ibidem, loc. cit.*

<sup>66</sup> BODIN, Jean. **Los Seis Libros de la Republica**. Sele., trad. e introd. Pedro Bravo. Caracas; Instituto de Estudios Políticos, 1966. p. 141 *et. seq.*

<sup>67</sup>*Ibidem, p. 146 et. seq.*

seria o instrumento para a construção dos modos de vida e do convívio em sociedade, sem esta há uma impossibilidade da organização da vida política, inviabilizando-se a existência de um Estado.<sup>68</sup>

Superada a concepção de soberania proposta por Bodin, é possível extrair duas concepções no que diz respeito à soberania, e com maestria assim o faz Miguel Reale, ao afirmar que a soberania seria aquela que dá nascimento ao Estado Moderno e determina o seu desenvolvimento, manifestando-se como a força do Estado. Já a segunda concepção, seria da soberania como a expressão dessa força dentro do Estado, constituída pelos desígnios da comunidade nacional, manifestada através dos fatores que a caracterizam, quais sejam, a ética, a economia, a religiosidade etc., por fim, esta seria sempre sócio-jurídico-político, um poder peculiar do Estado Moderno.<sup>69</sup>

Historicamente, o Estado Moderno nas suas diversas fases, manifestou o processo incessante da busca e até mesmo aperfeiçoamento da soberania, ou seja, da satisfação das aspirações coletivas tendendo para a realização do tipo ideal da Democracia pura, procurando sempre assimilar e corresponder o sistema dos processos sociais e os sistemas das normas jurídicas, legitimando deste modo, cada vez mais, o poder e a soberania por meio da positividade do direito.<sup>70</sup>

A superação das velhas teorias que determinavam a origem divina dos reis, e a ascensão do Estado Moderno deu-se durante a Revolução Francesa em 1789. Foi durante esse período, que o abade Sieyès, através de um panfleto revolucionário, intitulado de “O que é o terceiro Estado?” determinou que a nação seria o titular da soberania, de modo que a sua vontade deve estar sempre expressa nas leis, notadamente nas leis constitucionais, sendo assim, a nação é titular do Poder Constituinte, que não é fruto de qualquer outro poder. A nação portanto, para que se torne um Estado deve está organizada politicamente, vejamos:<sup>71</sup>

A nação existe antes de tudo, ela é a origem de tudo. Sua vontade sempre legal, é a própria lei. Antes dela e acima dela só existe o direito natural. Se quisermos ter uma idéia exata da série das leis positivas que só podem emanar de sua vontade, vemos, em primeira linha, as leis constitucionais que se dividem em duas partes: umas regulam a organização e as funções do corpo legislativo; as outras determinam a organização e as funções dos diferentes corpos ativos. Essas leis são chamadas de fundamentais, não no sentido de que possam tornar-se independentes da vontade

<sup>68</sup> BODIN, Jean. **Los Seis Libros de la Republica**. Sele., trad. e introd. Pedro Bravo. Caracas; Instituto de Estudios Políticos, 1966. p. 146 *et seq.*

<sup>69</sup> REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado**: 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2000. p.139

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 137

<sup>71</sup> SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **O que é o terceiro Estado?**. Disponível em: <<http://www.olibat.com.br/documentos/O%20QUE%20E%20O%20TERCEIRO%20ESTADO%20Sieyes.pdf>> Acesso em: 03 de maio de 2016. p. 30 *et seq.*

nacional, mas porque os corpos que existem e agem por elas não podem tocá-las. Em cada parte, a Constituição não é obra do poder constituído, mas do poder constituinte. Nenhuma espécie de poder delegado pode mudar nada nas condições de sua delegação. É neste sentido que as leis constitucionais são fundamentais. As primeiras, as que estabelecem a legislatura, são fundadas pela vontade nacional antes de qualquer constituição; formam seu primeiro grau. As segundas devem ser estabelecidas por uma vontade representativa especial. Desse modo, todas as partes do governo dependem em última análise da nação.

Partindo dessa concepção, é que as Constituições dos Estados Modernos cada vez mais, incluem mecanismos que possibilitam a concretude do desejo em ascensão e generalizado do povo de determinar o seu destino, de maneira a governar a si mesmo ou ao menos de fiscalizar aos que o governam.<sup>72</sup>

Esses mecanismos, permitem que o poder do Estado, manifestado através dos seus representantes eleitos pelo povo, não seja arbitrário, mas que essa força seja institucionalizada, pautada no respeito á legalidade, salientando Reale que o "poder jurídico que não é arbitrário nem mesmo quando exercido excepcionalmente *praeter legem* para satisfazer a exigências novas, e há lacunas na lei que a interpretação sistemática não pode preencher."<sup>73</sup>

Outrossim, depreende-se portanto, que a soberania seria socialmente, substancialmente dos cidadãos, seus titulares, mas juridicamente, no que concerne ao exercício de tal poder, sempre pautado nos desígnios sociais, manifestados notadamente através da escolha dos representantes pelo povo, a soberania seria do Estado, como salienta Miguel Reale<sup>74</sup>, vejamos *in verbis*:

O povo decide de seu destino soberanamente, até contra o Direito Positivo, mas, uma vez constituído o Estado, os poderes dos povos se contêm nos limites da capacidade que o ordenamento jurídico atribui a instituição estatal. A soberania é, pois, aquele Direito caracteriza o Estado como pessoa de Direito por excelência, dotada de poderes jurídicos primários destinados a realização do bem comum.<sup>75</sup>

A soberania, prevista como fundamento do Estado brasileiro na Constituição Federal de 1988, determina a qualidade dada aos seus cidadãos, qual seja, a de povo soberano. Pressupõe-se que são estes, titulares da superioridade derivada de autoridade, domínio, poder, de modo que a partir do sistema político adotado- a democracia indireta e semidireta- os seus apelos e desígnios devem influenciar diretamente na política e conseqüentemente em diversos outros

<sup>72</sup> REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado**: 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 137, *et seq.*

<sup>73</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

<sup>74</sup> *Ibidem*, p.157

<sup>75</sup> *Ibidem*, p.158

ramos da sociedade que lhes digam respeito. Com maestria Bigne de Villeneuve<sup>76</sup> determina a natureza da soberania:

“A soberania pertence ao povo como povo, porque não há razão alguma para que pertencesse a este ou àquele indivíduo ou grupo de indivíduos; é da essência do povo ser soberano, a posse da soberania decorre necessariamente da sua natureza coletiva. Para deixar de ser soberano, de ser titular da soberania, teria que deixar de ser povo”

Coadunando com esse entendimento, Azambuja reforça a titularidade da soberania, determinando que “sua essência continua sendo aquele grau do poder que o torna supremo, e tem sua origem na vontade nacional. Não devendo confundir portanto a soberania com o próprio poder.<sup>77</sup>”

Sendo assim, o titular da soberania, que também pode ser compreendida como poder, seria o elemento humano do Estado, qual seja, a nação. É do povo que há um impulso vital para fazer com que o Estado aja, sendo o poder emanado do povo, intrinsecamente, socialmente e originalmente pertencentes a este, já que só o elemento humano como assevera o autor supramencionado<sup>78</sup>, externaliza a vontade de agir.

Entretanto, é preciso salientar que é o Estado o exercente do poder no âmbito jurídico, sendo este a fisionomia legal da nação, o representante do povo que o constitui, tanto no âmbito interno, quanto no âmbito internacional através dos seus governantes eleitos para refletirem os interesses de toda sociedade brasileira.<sup>79</sup>

Devendo a soberania ser inalienável, de modo a não permitir que o seu domínio passe da nação para as “mãos” de governantes arbitrários, que utilizando-se da qualidade de Estado soberano maquie uma relação abusiva de poder imposta, entre povo e o seu Estado, de maneira a desfechar a soberania alienável no absolutismo e conseqüentemente esvaziando o seu verdadeiro significado e objetivo, passando assim, o povo, de soberano para escravo.<sup>80</sup>

A manifestação da soberania popular através da escolha e da possibilidade de limitação do poder, no que diz respeito aos detentores eventuais deste, por meio do povo, advém de um direito constitucional consagrado, atendendo como assegura André Ramos Tavares a dignidade da pessoa humana. Esta, possibilita que o ser humano se autodetermine, tendo

<sup>76</sup> VILLENEUVE, Bigne de *apud*, AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**: 44. ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 64

<sup>77</sup> AZAMBUJA, Darcy, *op. cit.*, 2005, p. 66, *et seq.*

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 86

<sup>79</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 64

consciência dos próprios rumos a serem tomados, influenciando assim na evolução da própria vida.

Inevitavelmente, com o exercício da sua cidadania, o indivíduo torna-se um importante componente do Estado, ao poder com as tomadas de decisões, principalmente no que concernem a política, influenciar não só nos caminhos a serem traçados para a sua vida, como também nos rumos a serem tomados pelo país.<sup>81</sup>

É preciso evidenciar, porém, que a participação política não diz respeito somente à participação eleitoral, onde o povo por meio do voto escolhe os governantes aptos para lhes representarem. Aliás, fica cada vez mais evidente na atualidade, a crise do modelo democrático representativo, em que não se coadunam os interesses da população com os interesses daqueles que foram eleitos para lhes representar, inclusive, a realização de eleições não quer dizer que o povo escolha livremente os seus representantes.<sup>82</sup>

Há outros meios de participação política em que tornam a democracia muito mais eficiente, do que somente por meio do voto, podendo a mesma consolidar-se independentemente da vontade majoritária ou até contra ela.<sup>83</sup>

Celso Ribeiro Bastos afirma, que os instrumentos da democracia semidireta previstos na Constituição, tentam reaproximar de forma mais direta a população das tomadas de decisões no âmbito político, sendo assim, uma tentativa de dar mais materialidade ao sistema indireto, escolhidos pelo legislador constituinte, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular para efetivar a soberania do povo.<sup>84</sup>

### 2.2.1 Plebiscito

Historicamente, o plebiscito advém da expressão em latim *plebiscitum* (*plebis* – plebe e *scitum* – decreto)<sup>85</sup>, ou seja, “decreto da plebe”, este é oriundo do direito adquirido pelos plebeus perante os patrícios, com a evolução da sociedade romana e o crescimento da sua população. Fazendo assim, com que os patrícios fossem obrigados a aderir aos anseios da plebe, criando-

---

<sup>81</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**: 11. Ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 773, *et. seq.*

<sup>82</sup> *Ibidem*, p.777

<sup>83</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

<sup>84</sup> BASTOS, Celso ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**: 22.ed.atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 282

<sup>85</sup> AUAD, Denise; PEDROSA, João Cláudio Hernandes; MARTIMIANO, Maria de Lourdes; TANGANELLI, Rogério Ferrari. Mecanismos de Participação Popular no Brasil: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. São Paulo: n. 3, jan./jun. 2004. p. 301

lhes cargos públicos próprios, onde por meio do “*Tribunato da Plebe*” os plebeus tinham a autonomia de vetar leis que fugissem aos seus interesses.<sup>86</sup>

Entretanto, com a evolução histórica, esse mecanismo que atualmente está atrelado a uma forma de efetivação da democracia semidireta, conseqüentemente, da soberania popular, foi utilizado como instrumento de manutenção do poder, principalmente na França, onde os franceses decidiam quanto à escolha ou não de determinado governante, e não em relação as suas propostas políticas, delegando para esses um poder ilimitado, como por exemplo nos plebiscitos propostos na época de Napoleão Bonaparte em 1804 e Luís Napoleão Bonaparte em 1852, ambos Imperadores da França. Advém daí, a característica pejorativa que o plebiscito adquiriu na França.<sup>87</sup>

O plebiscito é uma consulta prévia à população sobre uma questão de interesse coletivo, sendo a Constituição de 1937 quem primeiro previu esse instituto no nosso país, de modo que este poderia ser utilizado pra que a população deliberasse sobre a incorporação, subdivisão ou anexação de Estados entre si, ficando tais modificações a critério do Presidente da República.<sup>88</sup>

O Brasil, instituiu a Lei 9.709/98, somente dez anos após a promulgação da Constituição Federal, com o intuito de regulamentar esse mecanismo de consulta prévia, onde no §1º do artigo 2º<sup>89</sup>, determina que “o plebiscito poderá versar sobre matéria de acentuada relevância constitucional, administrativa ou legislativa, podendo, inclusive, ser utilizado para aprovar ou não atos normativos.”<sup>90</sup>

Para que o plebiscito seja proposto, a supramencionada Lei impõe determinadas condições, afirmando no seu artigo 3º<sup>91</sup> que a depender da matéria que venha ser tratada no plebiscito, qual seja, questões de relevante interesse nacional, a convocação deste plebiscito, só poderá

---

<sup>86</sup> AUAD, Denise; PEDROSA, João Cláudio Hernandes; MARTIMIANO, Maria de Lourdes; TANGANELLI, Rogério Ferrari. Mecanismos de Participação Popular no Brasil: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. São Paulo: n. 3, jan./jun. 2004. p. 300

<sup>87</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 301

<sup>89</sup> 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.

<sup>90</sup> AUAD, Denise; PEDROSA, João Cláudio Hernandes; MARTIMIANO, Maria de Lourdes; TANGANELLI, Rogério Ferrari. *Op. cit.*, p. 301 *et seq.*

<sup>91</sup> Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.

ser feita mediante um decreto legislativo, com no mínimo 1/3 dos votos dos membros que compõe uma das Casas do Congresso Nacional.<sup>92</sup>

Logo, esse dispositivo legal afasta da população a possibilidade de deliberar sobre o assunto que considera relevante para ser discutido e consultado em âmbito nacional. Restringindo desse modo, ao Congresso Nacional, a prerrogativa de determinar a matéria a ser tratada pelos cidadãos brasileiros. Rejeita-se assim, com assevera Gilmar Mendes<sup>93</sup> a proposta que poderia ser feita pela população por meio de iniciativa popular, com fundamento no artigo 49, inciso XV<sup>94</sup>, da Constituição Federal de 1988.

Já no que tange, o âmbito estadual e municipal, o plebiscito será convocado em conformidade com a respectiva Constituição Estadual e com a Lei Orgânica Municipal.

### 2.2.2 Referendo

A palavra referendo advém da expressão *ad referendum*, que tem a sua prática originária de algumas localidades suíças desde o século XV. Esses referendos eram consultas feitas à população a fim de validar as votações nas Assembleias cantonais, a exemplo dos Cantões de Valais e Grisons, e com a difusão dessa prática o “referendo” passou a ser sinônimo de consulta popular.<sup>95</sup>

Somente no final do século XVIII, é que foi criada uma teoria na França em relação a esse instituto, a partir do debate entre os defensores da democracia direta e os defensores do modelo representativo. Contudo, assim como o plebiscito, esse instrumento que seria democrático, mais uma vez, foi rechaçado pelos franceses, após ter sido utilizado por Napoleão Bonaparte de forma totalmente inadequada, de modo a legitimar as suas decisões políticas que iam contra os desígnios da população, desvirtuando assim, o referendo da sua proposta inicial de tentativa de fortalecimento de uma democracia.<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1.008, *et seq.*

<sup>93</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

<sup>94</sup> Art. 49 É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

<sup>95</sup> BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. **A cidadania ativa: Referendo, Plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Editora Ática, 1998. p. 34

<sup>96</sup> AUAD, Denise; PEDROSA, João Cláudio Hernandes; MARTIMIANO, Maria de Lourdes; TANGANELLI, Rogério Ferrari. Mecanismos de Participação Popular no Brasil: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. São Paulo: n. 3, jan./jun. 2004. p. 304

A partir do século XX, é que houve uma grande expansão desse instituto, notadamente, pela América do Norte e pela Europa, que conseqüentemente ampliou a participação popular, fazendo com que os cidadãos interferissem nas decisões políticas, e permitindo ao mesmo tempo que houvesse uma manutenção da democracia representativa.<sup>97</sup>

Contudo, apesar da expansão e implementação desse instituto nas Constituições, notadamente dos países ocidentais, o referendo, tem a sua aplicação prática incipiente, para não dizer, morta, sem qualquer aplicação.<sup>98</sup>

Diferente do plebiscito, o referendo que também é um meio de consulta popular, só foi inserido no ordenamento brasileiro na Constituição de 1988, no artigo 14, inciso II, sendo igualmente regulado pela Lei 9.709/98, no artigo 3º, já supramencionado. Inúmeras regras que estão previstas na Lei que dizem respeito ao plebiscito são aplicadas também ao instituto do referendo, apesar de ambos serem instrumentos diferentes entre si, não podendo em hipótese alguma serem confundidos.<sup>99</sup>

A Lei referida, no seu artigo 11<sup>100</sup>, abre espaço para algumas indagações, já que, não indicar se entrarão ou não durante o prazo de 30 dias a lei ou a medida administrativa em vigor que forem objeto desse instituto. Devendo assim, os efeitos de um possível referendo que rejeite tal questão ter as suas implicações moduladas, inclusive aquelas conseqüentes da sua anulação.<sup>101</sup>

Desde que foi promulgada a Constituição de 1988, só houve um referendo no Brasil democrático, mais conhecido como referendo sobre o desarmamento. O referendo foi realizado em 2005, e se deu após um impasse surgido durante a elaboração do estatuto do desarmamento, visava portanto, transferir para a população uma decisão que causava impasse no Parlamento sobre a comercialização de armas de fogo para a população civil.<sup>102</sup>

---

<sup>97</sup> AUAD, Denise; PEDROSA, João Cláudio Hernandes; MARTIMIANO, Maria de Lourdes; TANGANELLI, Rogério Ferrari. Mecanismos de Participação Popular no Brasil: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. São Paulo: n. 3, jan./jun. 2004. p. 304

<sup>98</sup> *Ibidem, loc. cit.*

<sup>99</sup> *Idem*, p. 306

<sup>100</sup> Art. 11. O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular.

<sup>101</sup> AUAD, Denise; PEDROSA, João Cláudio Hernandes; MARTIMIANO, Maria de Lourdes; TANGANELLI, Rogério Ferrari, *op. cit.*, 2004. p. 306

<sup>102</sup> AVRITZER, Leonardo. A Reforma Política e Participação no Brasil. *In*: AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA Fátima. (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 37

### 2.2.3 Referendo e plebiscito

O artigo 14 da Constituição federal de 1988, ao prevê o referendo e o plebiscito como formas do exercício da soberania popular que por esta, é garantida, tem como objetivo precípua fomentar a democracia, fazendo assim, com que a população delibere sobre questões que lhes dizem respeito.

As duas formas de participação popular são as que mais se coadunam com uma possível intervenção da população de forma direta nas decisões políticas, determinando Gilmar Mendes<sup>103</sup> as suas principais distinções:

Enquanto o plebiscito configura consulta realizada aos cidadãos sobre 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). O plebiscito e o referendo estão submetidos a reserva legal expressa (CF, art. 14, caput).<sup>104,,</sup>

O plebiscito e o referendo, são instrumentos da democracia direta ou semidireta, ambos têm como principal objetivo diminuir formalismo da democracia representativa, devendo para que se tenha o seu exercício de fato, identificar por parte daqueles partícipes das deliberações postas em jogo, um adequado nível de politização, podendo inclusive essas formas de participação, corrigir as distorções do sistema democrático-representativo.<sup>105</sup>

Após a apuração do resultado da consulta feita a população pelo Tribunal Superior Eleitoral, tanto o plebiscito quanto o referendo, devem ser rejeitados, assim como aprovados por maioria simples.

Sendo função da Justiça Eleitoral encarregar-se de todos os trâmites para que essas consultas e realizem, como fixar a data para que ocorra a consulta, tornar pública a cédula de votação, expedir instruções para a realização da consulta e não menos importante divulgar, tornar pública o assunto a ser consultado, de modo a assegurar um horário gratuito nos meios de comunicação em massa para debaterem e esclarecerem á população do que se trata.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup>MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1.008

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 1.009, *et seq.*

<sup>105</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

<sup>106</sup>AUAD, Denise; PEDROSA, João Cláudio Hernandes; MARTIMIANO, Maria de Lourdes; TANGANELLI, Rogério Ferrari. Mecanismos de Participação Popular no Brasil: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. São Paulo: n. 3, jan./jun. 2004, p. 306

Leonardo Avritzer, informa que só foram realizados apenas um plebiscito e um referendo no Brasil, o que só evidencia, infelizmente, a tamanha centralização dos poderes executivos do Estado brasileiro, havendo assim o empoderamento cada vez maior da representatividade, a qual, apresenta-se cada vez mais em crise, em razão dos escândalos de corrupção que a todo tempo é mostrado pela mídia.<sup>107</sup>

#### 2.2.4 Iniciativa popular

A iniciativa popular é um direito garantido pela Constituição Federal a um conjunto de cidadãos de iniciar um processo legislativo, que se desenvolverá no órgão estatal que é o parlamento, ou seja, no caso brasileiro tramitará no Congresso Nacional. Para que esse direito seja exercido há algumas determinações, estas, irão variar a depender do ordenamento que fizer a previsão de tal instituto.<sup>108</sup>

A Constituição Federal, traçou linhas fundamentais para a iniciativa popular, diferente do que ocorreu com o plebiscito e com o referendo, notadamente no seu artigo 61 § 2º<sup>109</sup> como explicita com maestria Manoel Gonçalves, afirmando que esse instrumento condiciona-se à manifestação de pelo menos um por cento do eleitorado nacional, que deverá estar distribuído em no mínimo cinco Estados, e estes devem apresentar a manifestação de pelo menos um por cento do eleitorado de todo o país, exigindo-se que três décimos destes se manifestem, favorável ou não ao assunto tratado em questão.<sup>110</sup>

A iniciativa popular, também prevista no artigo 14, no inciso III da Carta Magna de 1988, assim como o plebiscito e o referendo se mostra como um instrumento tão efetivo quanto os demais de maneira a consagrar um dos pilares da democracia brasileira, qual seja, a soberania, estando assim, como afirma Almino Afonso “a serviço da capacidade inovadora da

---

<sup>107</sup>AVRITZER, Leonardo. A Reforma Política e Participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA Fátima. (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p 36

<sup>108</sup> BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. **A cidadania ativa: Referendo, Plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Editora Ática, 1998. p. 33

<sup>109</sup>Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

<sup>110</sup>FERREIRA FILHO, Manual Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**: 24. Ed. rev. São Paulo: Saraiva 1997, p. 187

cidadania”, apesar deste não possibilitar a iniciativa da população em poder emendar a constituição, já que não é um instrumento hábil para a reforma constitucional.<sup>111</sup>

A Lei n. 9.709/98 também irá regular a iniciativa popular, notadamente pelo artigo 13 § 2º<sup>112</sup>, de maneira a estabelecer que o projeto para tal iniciativa, deve-se restringir a um único assunto. Ademais, a proposta de iniciativa popular não pode ser rejeitada por vício de forma, o que demonstra a tentativa de permitir uma ampla participação popular por meio desse instrumento.<sup>113</sup>

Apesar da diversidade de mecanismos ora explicitados, que permitem a interferência do povo de maneira direta nas decisões políticas do Estado brasileiro, vale ressaltar que não são as únicas existentes, haja vista que outros países instituem em seus ordenamentos outras formas, a exemplo do *recall* e do *Abberufungsrecht*, explanados a seguir.

### 2.3 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO NÃO PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO

O ordenamento brasileiro não prevê dois institutos que consubstanciam o direito de revogação do mandato, quais sejam, o *recall* e o *Abberufungsrecht*. Ambos institutos, como veremos, possibilitam a aproximação entre eleitos e eleitores, ao passo que, estes podem responsabilizar aqueles por atos que não se coadunem com Poder que lhe é conferido.

Ramayana, afirma que a expressão *recall* ao ser traduzida significa revogar ou demitir, esse instituto não está previsto no ordenamento brasileiro. O *recall*, acontece quando os cidadãos por meio de um referendo decidem por revogar o mandato eletivo antes do prazo terminal, por não ter o representante, cumprido com as promessas de campanha eleitoral, funcionando assim, como uma demissão do parlamentar.<sup>114</sup>

<sup>111</sup> AFFONSO, Almino. Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 33 n. 132 out./dez. 1996. p. 23, *et seq.*

<sup>112</sup> Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação

<sup>113</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1.009

<sup>114</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010. p. 07

Esse instituto norte-americano, conforme Dalmo Dallari, além de ter o poder de revogar a eleição de um legislador ou funcionário eletivo, tem o condão de modificar decisão judicial que tem como fundamento a constitucionalidade de Lei.<sup>115</sup>

Em caso de utilização do *recall* objetivando destituição de um candidato eleito, para que isso ocorra, é necessário se cumprir alguns requisitos, de modo que é exigido dos requerentes uma caução em dinheiro, após, esse determinado número de eleitores requerer uma consulta por meio de referendo, como já supramencionado, aos demais eleitores sobre a manutenção ou revogação do mandato conferido. Caso a maioria dos eleitores decida contra a revogação do mandato do candidato eleito, o Estado retém o dinheiro já depositado.<sup>116</sup>

Anderson de Menezes, ressalta o caráter moderno para o instituto de controle político, que tem sido recorrentemente comparado ao *impeachment* popular. O *recall*, através de uma petição popular, assinada por um determinado número de eleitores e devidamente autenticada, permite a manifestação do povo contra um determinado ocupante do cargo eletivo, este, é notificado para em caso de ser a renúncia sua vontade, assim o fazer, ao não renunciar, marca-se uma eleição especial.<sup>117</sup>

O *recall* manifesta-se assim, como um mecanismo que possibilita a correção de problemas gerados pela representação, ao permitir que seja feito um controle político pela população, estando relacionado diretamente pela responsabilidade do representante perante o povo. Contudo, essa responsabilidade não se manifesta de forma unilateral, há uma responsabilidade daqueles que promovem a instauração do procedimento, no caso norte-americano, por exemplo, como já mencionado, é exigido de maneira prévia uma caução em dinheiro, visando assim, reduzir o risco de aventuras políticas e promover também uma reparação pela movimentação do aparato eleitoral injustificável.<sup>118</sup>

Outrossim, o “*good business principle*” implica diretamente no *recall*, servindo inclusive como fundamento, já que, tal expressão compreende a ideia de que os representantes devem agir pautados na honestidade e de maneira competente, em caso contrário, ao não seguirem

---

<sup>115</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32ª ed., São Paulo: Saraiva, 2013. p. 155

<sup>116</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>117</sup> MENEZES, Anderson de. **Teoria Geral do Estado**. 8ª ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004. p. 360 *et seq.*

<sup>118</sup> ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall- a revogação do mandato político pelos eleitores**: uma proposta para o sistema político brasileiro. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 55 *et seq.*

esses princípios, devem ser demitido, coloca-se desse modo, os representantes como empregados do povo.<sup>119</sup>

Entende-se que o *recall* atualmente, não é somente um mecanismo de controle dos representantes pelos seus representados de modo a aproximá-los, permitindo uma maior eficiência da máquina administrativa, mas, este se fundamenta no direito de participação, decisivo para o exercício da soberania popular, sendo um elemento consagrado inclusive pela Declaração dos Direitos dos Homens, já que, constitui-se como um direito intrínseco a dignidade humana ao permitir a intervenção do cidadão nas políticas públicas.<sup>120</sup>

Além do *recall*, há ainda o direito de revogação coletiva chamada de “*Abberufungsrecht*”, a qual, segundo Anderson de Menezes significa *direito de chamada*, ou de maneira preferencial *direito de dissolução popular*. Tal mecanismo permite a responsabilização dos Parlamentares, destituindo-os do Poder, não os responsabilizando de maneira individualizada, mas a revogação pretendida golpeia a totalidades dos membros do parlamento.<sup>121</sup>

O *Abberufungsrecht* é um processo que prevê a revogação coletiva, largamente adotado na Suíça. Nesse procedimento, é submetida a questão da dissolução popular da assembleia diretamente à votação. Em caso de majoritariamente a população deliberar no sentido da renovação da câmara legislativa, os poderes desta cessam de forma imediata procedendo na sequência, as eleições gerais, tratando-se portanto de um sistema *sui generis* que versa sobre revogação de todos os mandatos de uma assembleia.<sup>122</sup>

O povo, dotado de soberania, agindo com fonte de poder, fundamenta, portanto, a revogação de mandato, logo, não encontra o seu fundamento na teoria do mandato representativo, mas na participação direta prevista na Declaração da Nações Unidas e mais precisamente no caso brasileiro, na Constituição Federal, que prevê outras formas de participação popular, notadamente no artigo 14 e seus incisos.<sup>123</sup>

Resta evidente portanto, que apesar de *recall* e do *Abberufungsrecht* serem instrumentos de efetivação do mandato coletivo, estes não se confundem. Ao passo que, o *Abberufungsrecht*

---

<sup>119</sup> ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall- a revogação do mandato político pelos eleitores**: uma proposta para o sistema político brasileiro. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 56

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 67

<sup>121</sup> MENEZES, Anderson de. **Teoria Geral do Estado**. 8ª ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004. p. 359

<sup>122</sup> ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall- a revogação do mandato político pelos eleitores**: uma proposta para o sistema político brasileiro, *op. cit.*, 2009. p.66

<sup>123</sup> *Ibidem*. p. 68

visa a revogação geral de todos os mandados políticos de uma só vez, tendo o termo como significação jurídico- político “direito de dissolução popular”. Já o *recall*, tem como objetivo principal retirar do mandato eletivo apenas um representante e não um conjunto.<sup>124</sup>

Apesar de haver outras formas de participação popular na política, como acabara de ser visto, o voto ainda é a mais recorrente delas, inclusive no Brasil, sendo um exercício de participação popular de maneira indireta, presente no país desde o período colonial. Evidencia-se dessa maneira a importância e a necessidade de aprofundar o estudo sobre tal instituto, que é o responsável pela eleição dos representantes designados para legislar (Poder Legislativo) e gerir o país (Poder Executivo) voltados para os interesses do povo.

---

<sup>124</sup> ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall- a revogação do mandato político pelos eleitores:** uma proposta para o sistema político brasileiro. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 65

### 3 HITÓRICO DO EXERCÍCIO DO VOTO NO BRASIL

#### 3.1 DA COLÔNIA À REPÚBLICA VELHA (1532-1930)

Ainda no período colonial, houve a manifestação do exercício do voto no Brasil, mais precisamente, na primeira vila chamada de São Vicente, fundada na colônia portuguesa, onde atualmente se localiza São Paulo, no dia 23 de janeiro de 1532.

Os moradores da vila foram às urnas para elegerem o Conselho Municipal, seguindo determinações europeias, baseadas no Livro das Ordenações de 1603. O povo, de forma indireta elegeu seis representantes, que por conseguinte, escolheram os oficiais do conselho, não sendo permitidos autoridades do reino nos locais de votação.<sup>125</sup>

Somente em 1821, não houve mais a limitação da votação ao âmbito municipal. Os indivíduos, na falta de uma lei eleitoral, utilizaram-se como base os dispositivos da Constituição Espanhola para eleger setenta e dois representantes junto à corte portuguesa.<sup>126</sup>

Durante o período de colonização, conforme salienta Murilo de Carvalho<sup>127</sup>, era incipiente a consciência do exercício da cidadania em toda a pirâmide social brasileira à época, tanto por parte dos latifundiários ou senhores de escravos, dos escravos e dos demais indivíduos livres, vejamos:

Em três séculos de colonização(1500-1822), os portugueses tinham construído um enorme país dotados de unidade territorial, linguística, cultural e religiosa. Mas tinham também deixado uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultura e latifundiária, um Estado absolutista. À época da independência não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira.

Os senhores latifundiários e escravocratas, eram livres e podiam votar e serem votados nas eleições. Ao absorver parte das funções de Estado nas suas mãos, até mesmo a função judiciária, estes utilizavam-se desses meios como um privilégio pessoal, desconhecendo, o próprio sentido da cidadania, pautada na igualdade de todos perante a lei, de modo a terminar,

<sup>125</sup> ARAÚJO, Angélica Lyra de; LIMA, Ângela Maria de Sousa. **O voto no Brasil: uma reflexão acerca da participação dos eleitores.** Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st16-trab-aceito-0269-11.pdf>> Acesso em: 21 de abr. de 2016. p. 3, *et seq.*

<sup>126</sup> *Ibidem, loc. cit.*

<sup>127</sup> CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p. 23, *et seq.*

o poder do governo nas grandes fazendas, em que “o cidadão comum ou recorria à proteção dos grandes proprietários, ou ficava á mercê do arbítrio dos mais fortes.”<sup>128</sup>

O conluio, que em regra acontecia entre a autoridade máxima nas localidades, de investidura real, e os grandes proprietários, gerava uma confusão entre o poder do Estado e o poder privado dos proprietários. A privatização de funções públicas nas mãos do clero católico, como registro civis, “gerava na sociedade brasileira a sensação da inexistência de um poder que pudesse ser chamado de público, isso é, que pudesse ser garantia de igualdade de todos perante a lei, bem como, ser o garantidor de direitos civis.”<sup>129</sup>

Uma sociedade eminentemente marcada pelo latifúndio e pela escravidão, construiu um ambiente desfavorável à formação de futuros cidadãos. No que tange á população legalmente livre, que não tinham seus direitos garantidos pela administração portuguesa, tornavam-se dependentes dos grandes proprietários, que não lhes garantiam educação, de maneira a desestimular o exercício dos direitos civis, já que, não era do interesses destes difundir tal arma cívica, dados à época apontavam que após a independência, em 1872, apenas 16% da população era alfabetizada.<sup>130</sup>

Os escravos, durante esse período não eram cidadãos, já que a lei os consideravam propriedade do senhor, igualando-os a animais, não tinham portanto, os direitos civis básicos à integridade física (podiam ser espancados), à liberdade e em casos extremos, à própria vida.<sup>131</sup>

Resta evidente, que durante este período a população era marginalizada e desestimulada a participar das eleições, o que contribuía para fortalecimento da centralização do poder nas mãos dos grandes proprietários, que potencializavam a violência com os menos favorecidos. Havia um quadro de pouca participação política, onde os eleitores eram os homens livres, apesar de pôr ordem de D. Pedro I os analfabetos poderem votar, estes não tinham consciência para tanto, e o voto não era secreto, o que contribuía para as fraudes eleitorais.<sup>132</sup>

O período colonial, no Brasil, chegou ao fim com a proclamação da independência de Portugal em 1822. No ano seguinte a proclamação, em 1823, se instalou a Assembleia Constituinte

<sup>128</sup> CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p.27, *et seq.*

<sup>129</sup>*Ibidem*, p. 28

<sup>130</sup>*Ibidem*, p. 28, *et seq.*

<sup>131</sup>*Ibidem*, p. 27

<sup>132</sup>ARAÚJO, Angélica Lyra de; LIMA, Ângela Maria de Sousa. **O voto no Brasil: uma reflexão acerca da participação dos eleitores**. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspUBLICAS/encontrosinternacionais/pdf-st16-trab-aceito-0269-11.pdf>> Acesso em: 21 de abr. de 2016. p. 3 *et seq.*

responsável pela elaboração do texto constitucional. E, já na sessão de abertura o Imperador fez um discurso tendencioso, de maneira a deixar implícito os seus interesses ao afirmar que esperava que a Constituição “mereça a minha imperial aceitação”.<sup>133</sup>

A Constituição que não chegou a ser promulgada, ficou conhecida como a Constituição da mandioca, em razão do projeto da Constituinte que determinava a restrição da renda, e esta, tinha como referência alqueires de farinha de Mandioca, que demonstrava á época poder aquisitivo, sendo mantida na Carta outorgada de 1824 a natureza censitária do voto.<sup>134</sup>

Poucos meses após a instalação da Assembleia Constituinte, esta foi dissolvida, tendo em vista o projeto colocado em discussão que limitava os poderes de D. Pedro I em favor do Parlamento. A reação do Imperador refletiu na outorga da Constituição de 1824, em que consagrava um regime de alto grau de centralização política e administrativa.<sup>135</sup>

Implantou-se no Brasil, um governo ao estilo das monarquias constitucionais e representativas europeias, tendo como base fundante a Constituição outorgada, que regeu até o final da monarquia e estabeleceu um governo baseado no voto dos cidadãos para a que elessem os seus representantes e a separação dos poderes, não abolindo contudo, com a escravidão, limitando-se portanto, os direitos civis.<sup>136</sup>

A Constituição de 1824, determinou a separação de poderes em: Poder Executivo, Poder Legislativo e o Poder Judiciário. Mas, impôs ainda um quarto poder, qual seja o Poder Moderador, em que possibilitava ao Imperador “entre outros pontos, a nomeação de senadores, a faculdade de dissolver a Câmara e convocar eleições para renová-la e o direito de sancionar, isto é, aprovar ou vetar, as decisões da Câmara e do Senado”.<sup>137</sup>

Os direitos políticos regulados pela Constituição de 1824, determinaram que o voto era indireto e censitário. Indireto, porque os eleitores votavam em um corpo eleitoral e censitário porque só eram obrigados a votar homens com 25 anos ou mais que tivessem renda mínima de 100 mil-réis provenientes de imóveis, comércio, indústria ou emprego, inclusive os

---

<sup>133</sup>VILLA, Marco Antonio. **A história das Constituições: 200 anos de luta contra o arbítrio**. Disponível em: <<http://lelivros.black/book/download-a-historia-das-constituicoes-brasileiras-marco-antonio-villa-em-epub-mobi-e-pdf/>> Acesso em: 17 de mai. de 2016. p. 7.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 9, *et seq.*

<sup>135</sup> FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. Disponível em: <<http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/FAUSTOBorisHistoriadobrasil.pdf>> Acesso em: 17 de mai. de 2015. p. 152.

<sup>136</sup> CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p.35

<sup>137</sup> FAUSTO, Boris, *op. cit.*, p. 152.

escravos libertos, caso estes preenchesse requisitos supracitados. Vale ressaltar, que tanto as mulheres não votavam, quanto os escravos que não eram considerados cidadãos.<sup>138</sup>

Ademais, a lei brasileira permitia ainda, que os analfabetos votassem. No Brasil à época mais de 85% dos brasileiros eram analfabetos, entre estes, incluíam-se muitos dos grandes proprietários rurais.<sup>139</sup>

A Constituição brasileira se mostrou liberal, se comparada às legislações europeias. Ela permitia de maneira geral, que quase toda a população adulta masculina votasse, não sendo a limitação de renda um grande obstáculo para o exercício do direito político adquirido, afirmava-se que a maioria da população trabalhadora ganhava mais de 100 mil- réis por mês. Assim, a população pobre não estava excluída do direito de votar.<sup>140</sup>

Apesar de muitos exercitarem o direito político que lhes eram garantidos, não havia entre os votantes a consciência política, gerada precipuamente, pela grande dependência econômica da maioria da população, notadamente rural e da pouca instrução. Somente pequena parte da população urbana, teria noção aproximada da importância da escolha de alguém como seu representante político. O que estava realmente em jogo nas eleições não era o exercício de um direito de cidadão, mas o domínio político local, como observa José Murilo de Carvalho<sup>141</sup>:

Nessas circunstâncias, o voto tinha um sentido completamente diverso daquele imaginado pelos leitores, não se tratava do exercício do autogoverno, do direito de participar na vida política do país. Tratava-se de uma ação estritamente relacionada com as lutas locais. O votante agia como dependente de um chefe local, ao qual obedecia com maior ou menor fidelidade os chefes não podiam confiar apenas na lealdade e obediência, tinham que pagar pelo voto.<sup>142</sup>

Para tentar conter o encarecimento cada vez maior do voto e a fraude generalizada, bem como limitar o direito do voto à população que teria mais discernimento político, foi aprovada em 1881 a Lei Saraiva. Esta, introduzia o voto direto, eliminando o primeiro turno das eleições, a exigência da renda passou para 200 mil- réis, proibia o voto dos analfabetos e tornava o voto facultativo.<sup>143</sup>

---

<sup>138</sup> FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. Disponível em: <<http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/FAUSTOBorisHistoriadobrasil.pdf>> Acesso em: 17 de mai. de 2015. p. 151.

<sup>139</sup> CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. P. 38

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 36

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 38

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 40, *et seq.*

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 44

Restringiu-se com essa Lei a participação popular, de modo a ter eleitores e não mais apenas votantes, retrocedendo de maneira brusca os direitos políticos garantidos pela Constituição de 1824, conforme salienta Jairo Nicolau, vejamos:<sup>144</sup>

A partir da Lei Saraiva (1881)- que exigiu as eleições em dois níveis- todos os cargos passaram a ser escolhidos diretamente. Critérios mais rigorosos para aferição da renda e exigência de saber ler e escrever passaram a vigorar e tiveram um forte impacto sobre o número de cidadãos qualificados. Quando o número de votantes (1873) é comparado com o de eleitores (1882) um declínio acentuado pode ser observado: 1,100 mil para 142 mil eleitores (87%). Mas quando se compara o número de eleitores de segundo grau, há um crescimento de 20 mil para 142 mil (614 %). Portanto, a partir da promulgação da Lei Saraiva, milhares de cidadãos perderam o direito de votar, mas quintuplicou o contingente dos que podiam escolher senadores, deputados gerais e provinciais.<sup>145</sup>

A Lei Saraiva, introduziu ainda, em uma tentativa moralizadora de acabar com as fraudes eleitorais os títulos de eleitor. Contudo, o documento não obteve o efeito esperado, as fraudes não cessaram, já que este não apresentava a foto do eleitor.<sup>146</sup>

A proclamação da República, em 1889, não alterou a restrição de direitos supramencionados. A Constituição Republicana de 1891 eliminou apenas a exigência da renda de 200 mil-réis. Contudo, permaneceu a exclusão dos analfabetos ao direito do voto, esta foi a principal barreira para o exercício dos direitos políticos, não votando também as mulheres, os mendigos, os soldados, os membros das ordens religiosas.<sup>147</sup>

Na primeira República (1889-1930), com a introdução da federação, inspirado no modelo norte americano, a população passou a eleger os Governadores dos Estados e prefeitos, aproximando-os do governo. Contudo, tal sistema contribuiu para formação do fenômeno conhecido como coronelismo, definido por Vitor Nunes Leal<sup>148</sup> como:

superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constitui fenômeno típico da nossa herança colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja uma adaptação, em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com o regime político de extensa base representativa.

<sup>144</sup>CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p. 44

<sup>145</sup> NICOLAU, Jairo. **A Participação Eleitoral: Evidências sobre o caso brasileiro**. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/JairoNicolau.pdf>> Acesso em: 21 de abr. de 2016 p. 2, *et seq.*

<sup>146</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Conheça a história do voto no Brasil**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/93439-CONHECA-A-HISTORIA-DO-VOTO-NO-BRASIL.html>> Acesso em: 17 de mai. de 2015.

<sup>147</sup> CARVALHO, José Murilo, *op. cit.*, 2014. p. 45

<sup>148</sup> LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 43, *et seq.*

Em razão da acentuada desigualdade social, notadamente nos municípios, gerado pela concentração de terras nas mãos de grandes latifundiários, também conhecidos como coronéis, que detinham tanto prestígio social quanto político, gerava para a população a dependência econômica em relação a esse chefe político. Estes, lhes prestavam a proteção e em troca exigiam dos indivíduos obediência total, inclusive ao votar, obrigando-os assim, a dar o seu voto aos candidatos dos coronéis, formando-se o “voto de cabresto”, e o controle dos mesmos sobre o seu “curral eleitoral”.<sup>149</sup>

Até o final da chamada primeira República, observa-se que houve a formação de sólidas oligarquias estaduais, de maneira que a participação na política nacional era limitada a pequenos grupos. Quando o povo participava politicamente, o fazia baseado no arbítrio das autoridades, não tendo lugar no sistema político, encontrando-se marginalizado e oprimido.<sup>150</sup>

### 3.2 DA ERA VARGAS À DEMOCRATIZAÇÃO (1930-1963)

A chamada Revolução de 30, que culminou com a deposição do Presidente da República Washington Luís, terminou com a Primeira República e deu início a Era Vargas. Esse período foi responsável por grandes avanços nos direitos sociais, principalmente, no que tange os direitos dos trabalhadores com a Consolidação das leis do trabalho. Já no que diz respeito aos direitos políticos, estes, avançaram de forma mais complexa, tendo em vista que houve uma alternância entre regimes democráticos e ditaduras.<sup>151</sup>

Pressionado pelo movimento separatista promovido por São Paulo, em 1932, que não aceitava o novo regime ditatorial imposto pelo governo federal, sendo contida a guerra civil pelo mesmo, em 1934 através de uma Assembleia Constituinte, votou nova Constituição inspirada na Constituição alemã de Weimar, e elegeu, indiretamente, Getúlio Vargas presidente.<sup>152</sup>

As eleições que se deram em 1933, já se deram sobre as novas regras eleitorais, previstas na Constituição de 1934. Foi introduzido o voto secreto, visando limitar as pressões dos caciques políticos, foi criada neste período a justiça eleitoral que se responsabilizava pela fiscalização

---

<sup>149</sup> LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 45, *et. seq.*

<sup>150</sup>CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p. 88

<sup>151</sup> *Ibidem*, p. 91, *et seq.*

<sup>152</sup>FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. Disponível em: <<http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/FAUSTOBorisHistoriadobrasil.pdf>> Acesso em: 17 de mai. de 2015. p. 331 *et. seq.*

do alistamento, da votação da apuração dos votos e reconhecimento dos eleitos pelos juízes profissionais. Mas, esses avanços duraram pouco, tendo em vista que no final de 1937 Vargas deu um golpe militar que durou até 1945.<sup>153</sup>

Apesar de em 1928, as mulheres terem adquirido o direito ao alistamento e conseqüentemente ao voto no Rio Grande do Norte, em razão da não vedação expressa ao direito de voto das mulheres no artigo 70 da Constituição Republicana de 1891 e da previsão no artigo 72 § 2º que “todos são iguais perante a lei”, a nível nacional, as mulheres só conquistaram o direito de votar na Constituição de 1932. Mas o número de mulheres eleitoras, no total nacional, foi quase que desprezível.<sup>154</sup>

Outra inovação do Código Eleitoral, visando barrar a influência das oligarquias estaduais no Congresso Nacional foi a implementação da representação classista, isto é, a eleição de deputados não pelos eleitores em geral mas por delegados escolhidos pelos sindicatos.<sup>155</sup>

No período denominado de Estado Novo (1937-1945) foram criados órgãos técnicos para substituir o Congresso Nacional, sendo partícipes destes empresários e especialistas desse governo, foi eliminada de vez a política, tudo era tratado como assuntos puramente técnicos a ser decididos por especialistas. As manifestações políticas durante esse período estavam proibidas, havia a censura que controlava a imprensa, os cárceres se enchiam de inimigos no regime.<sup>156</sup>

Uma grande pressão pela volta da democracia, com o fim da Segunda Guerra Mundial, levou Getúlio a reorganizar os partidos e a convocar novas eleições, sendo eleito o general Dutra com 54,2% dos votos, essa eleição foi marcada pelas cédulas eleitorais apenas com o nome de um candidato e que eram distribuídas pelos próprios partidos.<sup>157</sup> Essa, pode ser considerada a primeira experiência democrática da história do Brasil, sendo em 1946 promulgada a nova Constituição que manteve as conquistas sociais do período anterior e garantiu os direitos tradicionais civis e políticos.<sup>158</sup>

---

<sup>153</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Década de 30: surgem os votos secreto e feminino**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/93438-DECADA-DE-30-SURGEM-OS-VOTOS-SECRETO-E-FEMININO.html>> Acesso em: 17 de mai. de 2015.

<sup>154</sup> VILLA, Marco Antonio. **A história das Constituições: 200 anos de luta contra o arbítrio**. Disponível em: <<http://lelivros.black/book/download-a-historia-das-constituicoes-brasileiras-marco-antonio-villa-em-epub-mobi-e-pdf/>> Acesso em: 17 de mai. de 2016. p. 23

<sup>155</sup> CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p.105

<sup>156</sup> *Ibidem*, p.113

<sup>157</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS, *loc. cit.*

<sup>158</sup> CARVALHO, José Murilo, *op. cit.*, 2014. p.130, *et seq.*

A Constituição de 1946 estendeu o voto a todos os cidadãos, homens e mulheres, com mais de 18 anos de idade, devendo este ser obrigatório, secreto e direto, permanecendo contudo, excluídos ao direito de votar os analfabetos e os soldados das forças armadas passaram a ter este direito mitigado. A Carta Magna de 1946 reafirmou a existência da Justiça Eleitoral, que passou a ser constituída de um Tribunal Superior Eleitoral na capital federal e tribunais regionais nas capitais dos Estados.<sup>159</sup>

Durante o período democrático, houve ampla participação popular na política, crescendo significativamente, tanto no que tange as eleições como na organização de órgãos de representação, como partidos, sindicatos, ligas camponesas e outras associações.

Após a renúncia do então presidente Jânio Quadros em 1961, foi adotado o sistema parlamentarista de governo que já previa para o ano de 1965 a realização de um plebiscito para que os indivíduos se manifestassem quanto à forma de governo. Entretanto, de forma antecipada, em 1963 foi realizado o primeiro plebiscito, que tinha o objetivo de decidir sobre o sistema de governo, sendo eleito o presidencialismo pela grande maioria, assumindo a presidência o vice presidente João Goulart.<sup>160</sup>

As propostas de mudanças difundidas por João Goulart, que tinham na sua essência a manifestação da ideologia de esquerda, as chamadas “reformas de base”, as quais pretendiam reformas na estrutura agrária, fiscal, bancária e educacional, bem como, as reformas políticas com a inclusão dos analfabetos no direito de votar, a legalização do partido comunista, dentre outras, passaram a ameaçar os interesses principalmente das elites, tanto industriais, quanto dos grandes latifundiários, gerando no Congresso, entre os políticos, uma insatisfação que se refletiu na sociedade, passando o Presidente a ser taxado como comunista e devendo portanto ser combatido.<sup>161</sup>

### 3.3 DA DITADURA MILITAR À REDEMOCRATIZAÇÃO

Em 1964 os políticos civis, juntamente com os militares promoveram um golpe de Estado, destituindo o Presidente, de modo que permitiu aos militares assumirem o poder diretamente.

---

<sup>159</sup> CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p. 149

<sup>160</sup> FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. Disponível em: <<http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/FAUSTOBorisHistoriadobrasil.pdf>> Acesso em: 17 de mai. de 2015. p. 451 *et seq.*

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 447, *et seq.*

O primeiro presidente imposto foi o general Castelo Branco, a um Congresso já expurgado de muitos opositoristas. Começou então, a intensa atividade governamental na área política para suprir os principais focos de oposição, sendo duramente atingidos os direitos civis e políticos pelas medidas de repressão, concentrando-se, notadamente, ente 1964 e 1965 e entre 1968 e 1974.<sup>162</sup>

O Golpe Militar, à época intitulado de revolução, tinha como objetivos precípuos livrarem o Brasil da corrupção e do comunismo, de maneira a restaurar a democracia. As mudanças pretendidas, iniciaram-se através de decretos intitulados de Atos Institucionais(AI), que eram justificados como decorrentes ao inerente exercício do “Poder Constituinte” das “revoluções”.<sup>163</sup>

Os “atos institucionais” editados pelos presidentes militares foram os instrumentos de repressão dotados de legalidade. Durante o período da ditadura militar os atos institucionais editados, foram incorporados na nova Constituição de 1969, no governo do presidente Garrastazu Médici.

Alguns dos atos institucionais foram: AI-1, que manteve formalmente a Constituição de 1946, assim como o Congresso, porém, com diversas alterações. Esse Ato, cassou de logo pelo período de dez anos, os direitos políticos de um grande número de líderes políticos, sindicais e intelectuais e de militares, aposentou de forma forçada funcionários públicos, tanto civis como militares, foram fechados órgãos de cúpula do movimento operário, a UNE foi invadida e fechada, dentre outros.<sup>164</sup>

O AI-2, aboliu a eleição direta para presidente da República, dissolveu os partidos políticos e estabeleceu um sistema de bipartidarismo, aumentando também de forma radical os poderes do presidente, dando-lhe autoridade para dissolver o parlamento, intervir nos Estados e decretar estado de sítio.<sup>165</sup>

O mais radical dentre todos os atos institucionais, foi o chamado AI-5, este foi o que mais interferiu diretamente nos direitos civis e políticos. A partir desse ato, o Congresso Nacional foi fechado, governando assim, o Presidente de forma ditatorial. Os “criminosos” que

---

<sup>162</sup> CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p.169

<sup>163</sup> FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. Disponível em: <<http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/FAUSTOBorisHistoriadobrasil.pdf>> Acesso em: 17 de mai. de 2015. p. 465

<sup>164</sup> *Ibidem*, p. 465, *et seq.*

<sup>165</sup> CARVALHO, José Murilo, *op. cit.*, 2014. p.165

atentavam contra a segurança nacional, não tinham mais direito ao *habeas corpus*, este, foi suspenso e os demais atos decorrentes do AI-5 não passavam mais por uma apreciação judicial, vejamos *in verbis* algumas das disposições deste Ato:<sup>166</sup>

Art. 5º - A suspensão dos direitos políticos, com base neste Ato, importa, simultaneamente, em

- I - cessação de privilégio de foro por prerrogativa de função;
- II - suspensão do direito de votar e de ser votado nas eleições sindicais
- III - proibição de atividades ou manifestação sobre assunto de natureza política;
- IV - aplicação, quando necessária, das seguintes medidas de segurança
  - a) liberdade vigiada;
  - b) proibição de freqüentar determinados lugares;
  - c) domicílio determinado,

§ 1º - O ato que decretar a suspensão dos direitos políticos poderá fixar restrições ou proibições relativamente ao exercício de quaisquer outros direitos públicos ou privados.

§ 2º - As medidas de segurança de que trata o item IV deste artigo serão aplicadas pelo Ministro de Estado da Justiça, defesa a apreciação de seu ato pelo Poder Judiciário.

Art. 10 - Fica suspensa a garantia de *habeas corpus*, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular.

Art. 11 - Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos.

O governo militar apesar da manutenção do direito do voto, como previsto inicialmente na Constituição de 1946, levou ao esvaziamento do seu sentido, já que, houve uma extensa restrição de direitos políticos e a soberania popular à época foi extirpada, juntamente com a possibilidade de expressão e vivência efetiva de uma ideologia pelos cidadãos.

A volta da democracia deu-se de forma gradual, principalmente, após a extinção do Ato Institucional Número 5 e a anistia aos perseguidos no regime militar, chegando ao auge da mobilização pró democratização com a campanha pelas eleições diretas em 1984. Entretanto, apesar da intensa participação popular, a emenda à Constituição propondo as eleições diretas não foi aprovada por não alcançar o quórum de dois terços, acontecendo as eleições de forma indireta, que elegeu Tancredo Neves em 1985 para presidente, marcando o fim do regime militar.<sup>167</sup>

<sup>166</sup> CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p.166

<sup>167</sup> VILLA, Marco Antonio. **A história das Constituições: 200 anos de luta contra o arbítrio**. Disponível em: <<http://lelivros.black/book/download-a-historia-das-constituicoes-brasileiras-marco-antonio-villa-em-epub-mobi-e-pdf/>> Acesso em: 17 de mai. de 2016. p.78

No mesmo ano em que foi eleito, o Presidente faleceu, assumindo o seu vice José Sarney, responsável por dar continuidade a retomada da supremacia civil. Em 1988 foi promulgada a atual Constituição brasileira, que é considerada a mais liberal e democrática que o Brasil já teve, sendo conhecida também como Constituição Cidadã.<sup>168</sup>

Os direitos políticos alcançaram uma amplitude nunca antes atingida, o voto foi universalizado com a eliminação do grande obstáculo, qual seja, a proibição no exercício do voto para os analfabetos, que passou a ser facultativo, pondo fim a uma discriminação injustificável.<sup>169</sup>

A idade para aquisição do direito ao voto foi diminuída, passando para dezesseis anos a idade mínima para se votar, coincidindo com a idade mínima para aquisição da capacidade civil. Permanece, contudo, a obrigatoriedade do voto para quem tem acima de 18 anos, sendo facultativo o exercício do voto entre 16 e 18 anos. A Constituição de 1988 restringiu somente o voto aos conscritos que foi proibido, de maneira não justificada.<sup>170</sup>

Diante do histórico do exercício do voto no Brasil, é possível observar que tal direito não progrediu de maneira contínua, havendo períodos de avanços nos direitos políticos e outros, retração. Esse movimento histórico, reflete na atualidade diretamente na sociedade brasileira, de modo a atingir a consciência que se deve ter em relação à cidadania, exercida mais especificamente, no que concerne o ato de votar.

O país vivencia após a Constituição de 1988 o maior período democrático do seu desenvolvimento histórico ainda em processo de aprimoramento, o qual reflete diretamente no voto, assim, torna-se imprescindível se fazer uma análise mais detalhada sobre como se dá na atualidade o exercício do mesmo e as suas particularidades.

### 3.4 ELEMENTOS INERENTES AO EXERCÍCIO DE VOTO NO BRASIL

O exercício do direito do voto advindo do sufrágio, está previsto na Constituição de 1988, mais especificamente no artigo 14<sup>171</sup>. Este é garantido aos cidadãos brasileiros visando efetivar o princípio da soberania popular, que permite ao povo interferir nas decisões políticas

---

<sup>168</sup> CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p. 201

<sup>169</sup> *Ibidem*, p. 202

<sup>170</sup> *Ibidem*, p. 202

<sup>171</sup> 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.

do Estado, através da manifestação pelo voto nas eleições, por meio de plebiscitos, referendos e pela iniciativa popular.

Contudo, o exercício de tal direito está regulado e tem as suas limitações definidas de maneira notável nas normas do Direito Eleitoral, responsáveis por regular o processo eleitoral e aplicar as penalidade devidas em caso de descumprimento, qual seja, as decorrentes do não comparecimento às urnas nos dias das eleições, tendo em vista que o voto no Brasil tem como característica a sua obrigatoriedade.

### 3.4.1 Direitos Políticos

O primeiro elemento que pode ser observado são os direitos políticos. Estes são prerrogativas ligadas à cidadania, tendo em vista que a sua garantia, permite a interferência dos cidadãos nas decisões governamentais, ajudando na criação da ordem jurídica. Tais direitos, não são de livre disposição e podem ser utilizados por todos os componentes da organização política.<sup>172</sup>

Ao se adquirir os direitos políticos, Edson de Resende Castro<sup>173</sup> afirma, que no caso dos brasileiros, por ter a previsão de tais direitos na Constituição, já se adquire de imediato capacidade eleitoral ativa, sendo-lhe concedido, portanto, o direito de se escolher pelo voto o seu representante.

Os direitos políticos uma vez adquiridos não podem ser cassados. A cassação desses direitos representam a arbitrariedade do poder, que se davam notadamente nas ditaduras militares, tendo como objetivo a vedação dessas ações que ameaçam os direitos políticos dos adversários de um governo e conseqüentemente, de diversos outros princípios previstos na Constituição. Sendo previsto o artigo 15<sup>174</sup> caput da Magna Carta, a vedação expressa á cassação, contudo em casos excepcionais, há a previsão da perda e suspensão dos direitos políticos, estando os requisitos para tanto, dispostos de forma taxativa.<sup>175</sup>

---

<sup>172</sup> VELOSO, Caio Mario da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 66 *et. seq.*

<sup>173</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 5ª ed., rev., atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 70

<sup>174</sup> Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II - incapacidade civil absoluta; III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

<sup>175</sup> CASTRO, Edson de Resende, *op. cit.*, 2010. p. 71

José Jairo<sup>176</sup> ressalta a diferença entre perda, suspensão e cassação dos direitos políticos. A perda e a suspensão seriam formas de privações do exercício dos direitos políticos, “perder é deixar de ter, possuir, deter ou gozar algo; é ficar privado.” “A ideia de perda liga-se à de definitividade; a perda é sempre permanente, embora se possa recuperar o que se perdeu.” Já a suspensão, seria uma privação temporária de direitos políticos. “Só pode ser suspenso algo que já existia e estava em curso. Assim, se a pessoa ainda não detinha direitos políticos, não pode haver suspensão.”

Apesar do termo “cassar” se tratar de um termo técnico-jurídico, este ficou estigmatizado, precipuamente no Brasil a partir da Ditadura Militar, que impôs o AI-1, o qual, permitia a cassação dos mandatos legislativos. O vocábulo, tem como significação “desfazer ou desconstituir ato perfeito, anteriormente praticado, retirando-lhe a existência e, pois, a eficácia.”<sup>177</sup>

Outrossim, os direitos políticos podem ser classificados como ativos e passivos. O direito político ativo é aquele que permite que o indivíduo livremente possa escolher os seus representantes nos pleitos eleitorais, participar de plebiscitos e referendos e emitir sua opinião. Já os direitos passivos, dizem respeito aos candidatos que demonstram preencher os requisitos de elegibilidade, poder receber os votos dados pelos cidadãos. Deste modo, quem perde ou tem seus direitos políticos suspensos, perde ou tem suspensa a sua própria cidadania.<sup>178</sup>

### 3.4.2 Capacidade Eleitoral

Como já explicitado anteriormente, os direitos políticos podem ser exercidos de forma ativa ou de forma passiva, implicando ambas, diretamente na capacidade eleitoral. A capacidade eleitoral ativa, determina quem está apto a votar e participar dos debates e decisões políticas, é adquirida quando há o alistamento eleitoral (a inscrição e a transferência), em que as regras eleitorais organizam o corpo eleitoral, fixando as condições para que seja efetivado o direito de votar.<sup>179</sup>

---

<sup>176</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015. p.9

<sup>177</sup> *Ibidem, loc. cit.*

<sup>178</sup> VELOSO, Caio Mario da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 66

<sup>179</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 5ª ed., rev., atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 2

São alistáveis, ou seja, podem adquirir capacidade eleitoral ativa obrigatoriamente, aqueles indivíduos listados no artigo 14, § 1º, inciso I<sup>180</sup> da CF/88, quais sejam, os brasileiros maiores de 18 (dezoito) anos e menores que 70 (setenta) anos de idade, brasileiros natos e naturalizados e alfabetizados. Contudo, há o rol que determina que fica a cargo dos indivíduos a escolha de poder adquirir ou não capacidade eleitoral ativa, quais sejam, os brasileiros natos ou naturalizados, analfabetos, maiores de 16(dezesseis anos) e menores de 18 (dezoito anos) ou maiores de 70 anos, previsto tal rol no artigo supracitado, no seu § 1º, inciso II<sup>181</sup>.<sup>182</sup>

O ordenamento brasileiro, contudo, disciplinam as pessoas que estão vedadas á aquisição de capacidade eleitoral ativa, quais sejam, os inalistáveis, que são os estrangeiros e os brasileiros conscritos<sup>183</sup>, durante o período do serviço militar obrigatório (art. 14,§2º, da CF/88<sup>184</sup>), bem como os nacionais subsumam as hipóteses do art. 15 da CF/88<sup>185</sup>. Ademais, são inalistáveis os brasileiros que não podem manifestar sua vontade validamente, por não saberem exprimir-se em língua nacional (artigo 5º, inciso II do Código Eleitoral<sup>186</sup>).

No que concerne à capacidade eleitoral passiva, onde se verifica quem está apto a ser votado, analisa-se as condições de elegibilidade de determinado indivíduo. Essas condições estão previstas no artigo 14, § 3º<sup>187</sup>, da CF/88, e pelo artigo 9º da Lei nº 9.504/97<sup>188</sup>.<sup>189</sup>

---

<sup>180</sup> 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;

<sup>181</sup> II - facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

<sup>182</sup>COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 8ª ed. rev., ampli., atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009. p. 89

<sup>183</sup> São aqueles indivíduos alistados para o serviço militar obrigatório.

<sup>184</sup> § 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

<sup>185</sup> Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II - incapacidade civil absoluta; III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

<sup>186</sup>Art. 5º Não podem alistar-se eleitores: II - os que não saibam exprimir-se na língua nacional.

<sup>187</sup>§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI - a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Vereador.

<sup>188</sup>Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito, e estar com a filiação deferida pelo partido no mínimo seis meses antes da data da eleição.

<sup>189</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 5ª ed., rev., atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 115

O indivíduo que preenche todos os requisitos de elegibilidade está apto a ser votado, tendo em vista que essas são as condições de *registrabilidade* de um candidato, logo, são os pressupostos de registro de candidatura.<sup>190</sup>

O doutrinador Adriano Soares da Costa<sup>191</sup>, institui uma classificação meramente topológica das condições de elegibilidade, estas são divididas em própria, seriam aquelas presentes no art. 14, §3º da Constituição Federal, podendo ser regulamentadas por lei federal ordinária e impróprias, são aquelas previstas noutras normas constitucionais ou infraconstitucionais.

### 3.4.3 Alistamento Eleitoral

O alistamento é verificado através de um procedimento eleitoral, se o requerente tem capacidade eleitoral, é o ato jurídico em que se inscreve e qualifica o indivíduo nacional no corpo de eleitores, quando há o deferimento do mesmo. Logo, é o ato jurídico que outorga para os indivíduos nacionais os direitos políticos, dentre estes o direito de votar, permitindo deste modo a existência da cidadania.<sup>192</sup>

Adriano Soares da Costa<sup>193</sup>, faz a ressalva quanto a dúlice natureza do alistamento, tendo em vista que ele é um direito subjetivo dos cidadãos brasileiros, visando exercer os direitos políticos que lhes são outorgados, mas, em contrapartida um dever, vejamos:

Daí o porquê de falar-se em direito de sufrágio, dele decorrente, como função pública, ou seja, como poder-dever do cidadão. Há, destarte, direito subjetivo público ao alistamento, sem o qual não nascem direitos políticos, mas o alistamento é também ato devido pelo nacional frente à Pátria, para contribuir na administração da coisa pública, participando da vida política de seu povo.

É preciso ressaltar que o alistamento determina a aquisição da capacidade eleitoral ativa, a capacidade eleitoral passiva ou a elegibilidade, depende de outros fatores e ao tratar do alistamento a Constituição Federal distingue três situações, quais sejam, o alistamento obrigatório, o facultativo e inalistabilidade.<sup>194</sup>

O cidadão deve procurar o cartório da justiça eleitoral, assim que estiverem preenchidos os requisitos para alistar-se, não sendo permitido pela Justiça Eleitoral o alistamento *ex officio*,

---

<sup>190</sup>COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 8ª ed. rev., ampli., atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009. p. 61/62

<sup>191</sup> *Ibidem*, p. 63

<sup>192</sup> *Ibidem*, p. 87

<sup>193</sup> *Ibidem*, p. 49

<sup>194</sup>GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015. p. 131.

é imprescindível que o mesmo preencha o Requerimento de Alistamento Eleitoral ou que tenha as suas informações digitadas no sistema.<sup>195</sup>

O artigo 71 do Código Eleitoral<sup>196</sup> prevê as hipóteses de cancelamento ou exclusão do alistamento. Na segunda hipótese, esta deve se dá por meio de um processo eleitoral, com direito a contraditório e ampla defesa. Devendo portanto, a Administração Eleitoral rever os seus assentamentos diante das inevitáveis mudanças no corpo eleitoral, alterando informações constantes dos registros e até mesmo cancelar inscrições e promover as exclusões, objetivando preservar a idoneidade dos eleitores, pautada na legalidade.<sup>197</sup>

Entretanto, é preciso adaptar o dispositivo supramencionado á realidade atual, em que outras soluções são requeridas com o vertiginoso avanço tecnológico experimentado nos últimos anos e com a ampla informatização da Justiça Eleitoral, por exemplo, nos casos de condenação criminal transitada em julgado, em que há a suspensão dos direitos políticos, bastaria a suspensão da eficácia do alistamento e não o cancelamento.<sup>198</sup>

O alistamento eleitoral, obrigatório para maiores de 18 anos, como previsto constitucionalmente, permite o exercício dos direitos políticos, entendidos assim como a manifestação da cidadania ao votar. Em razão da compulsoriedade do voto, o não cumprimento da obrigação imposta gera penalidades, como veremos adiante.

### 3.5 DAS PENALIDADES PELA NÃO OBSERVÂNCIA AO EXERCÍCIO DO VOTO

O voto é obrigatório para os brasileiros a partir de 18 anos, o exercício desse direito é adquirido a partir do alistamento, que conseqüentemente, é compulsório. Logo, o jovem terá até o dia em que completar 19 anos para alistar-se conforme o art. 8º do Código Eleitoral<sup>199</sup>.

---

<sup>195</sup> VELOSO, Caio Mario da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 165

<sup>196</sup> Art. 71. São causas de cancelamento: I - a infração dos artigos. 5º e 42; II - a suspensão ou perda dos direitos políticos; III - a pluralidade de inscrição; IV - o falecimento do eleitor; V - deixar de votar em 3 (três) eleições consecutivas. § 1º A ocorrência de qualquer das causas enumeradas neste artigo acarretará a exclusão do eleitor, que poderá ser promovida *ex officio*, a requerimento de delegado de partido ou de qualquer eleitor.

<sup>197</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015. p.144

<sup>198</sup> *Ibidem*, p. 144, *et seq.*

<sup>199</sup> Art. 8º O brasileiro nato que não se alistar até os 19 anos ou o naturalizado que não se alistar até um ano depois de adquirida a nacionalidade brasileira, incorrerá na multa de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o valor do salário-mínimo da região, imposta pelo juiz e cobrada no ato da inscrição eleitoral através de selo federal inutilizado no próprio requerimento.

Ademais, é obrigatório ainda, para o estrangeiro que se naturalizar brasileiro, sendo previsto o prazo de um ano para o alistamento após a aquisição da nacionalidade brasileira para também tornar-se eleitor. A inobservância do prazo previsto para o alistamento, enseja multa prevista no dispositivo supramencionado, bem como a limitação na prática de diversos atos disciplinados no § 1º de art. 7º, por força do seu § 2º<sup>200</sup>.<sup>201</sup>

A Resolução nº 21.538, de 14 de outubro de 2003, determina no seu artigo 80 e parágrafos<sup>202</sup> a necessidade da justificação para o não exercício do voto, prevendo ainda, em caso descumprimento as penalidade e limitações, também disciplinadas no Código Eleitoral.

O artigo 7º do Código eleitoral, no seu parágrafo primeiro, prevê em caso de não comprovação do pagamento da respectiva multa ou ainda em não havendo a justificativa pelo não cumprimento da obrigação imposta pelo ordenamento brasileiro, qual seja, a de votar, outras consequências, que geram limitações enquanto perdurar o estado de inadimplência<sup>203</sup>, vejamos *in verbis*:

§ 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;

<sup>200</sup> § 2º Os brasileiros natos ou naturalizados, maiores de 18 anos, salvo os excetuados nos arts. 5º e 6º, nº 1, sem prova de estarem alistados não poderão praticar os atos relacionados no parágrafo anterior.

<sup>201</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 5ª ed., rev., atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 65

<sup>202</sup> 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. § 1º Para eleitor que se encontrar no exterior na data do pleito, o prazo de que trata o caput será de 30 dias, contados do seu retorno ao país. § 2º O pedido de justificação será sempre dirigido ao juiz eleitoral da zona de inscrição, podendo ser formulado na zona eleitoral em que se encontrar o eleitor, a qual providenciará sua remessa ao juízo competente. § 3º Indeferido o requerimento de justificação ou decorridos os prazos de que cuidam o caput e os §§ 1º e 2º, deverá ser aplicada multa ao eleitor, podendo, após o pagamento, ser-lhe fornecida certidão de quitação. § 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. § 5º A justificação da falta ou o pagamento da multa serão anotados no cadastro. § 6º Será cancelada a inscrição do eleitor que se abster de votar em três eleições consecutivas, salvo se houver apresentado justificativa para a falta ou efetuado o pagamento de multa, ficando excluídos do cancelamento os eleitores que, por prerrogativa constitucional, não estejam obrigados ao exercício do voto (suprimido). § 7º Para o cancelamento a que se refere o § 6º, a Secretaria de Informática colocará à disposição do juiz eleitoral do respectivo domicílio, em meio magnético ou outro acessível aos cartórios eleitorais, relação dos eleitores cujas inscrições são passíveis de cancelamento, devendo ser afixado edital no cartório eleitoral. § 8º Decorridos 60 dias da data do batimento que identificar as inscrições sujeitas a cancelamento, mencionadas no § 7º, inexistindo comando de quaisquer dos códigos FASE "078 – Quitação mediante multa", "108 – Votou em separado", "159 – Votou fora da seção" ou "167 – Justificou ausência às urnas", ou processamento das operações de transferência, revisão ou segunda via, a inscrição será automaticamente cancelada pelo sistema, mediante código FASE "035 – Deixou de votar em três eleições consecutivas", observada a exceção contida no § 6º.

<sup>203</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O voto: direito ou dever?. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais. a. 12, n. 48, jul./set. 2004. p. 99

II - receber vencimentos, remuneração, salário ou proventos de função ou emprego público, autárquico ou para estatal, bem como fundações governamentais, empresas, institutos e sociedades de qualquer natureza, mantidas ou subvencionadas pelo governo ou que exerçam serviço público delegado, correspondentes ao segundo mês subsequente ao da eleição;

III - participar de concorrência pública ou administrativa da União, dos Estados, dos Territórios, do Distrito Federal ou dos Municípios, ou das respectivas autarquias;

IV - obter empréstimos nas autarquias, sociedades de economia mista, caixas econômicas federais ou estaduais, nos institutos e caixas de previdência social, bem como em qualquer estabelecimento de crédito mantido pelo governo, ou de cuja administração este participe, e com essas entidades celebrar contratos;

V - obter passaporte ou carteira de identidade;

VI - renovar matrícula em estabelecimento de ensino oficial ou fiscalizado pelo governo;

VII - praticar qualquer ato para o qual se exija quitação do serviço militar ou imposto de renda.

A aplicação de tais limitações estão diretamente relacionadas com a não apresentação de documentos comprobatórios de quitação do exercício de votar, não dependendo portanto, de ato decisório. Cabendo aos órgãos indicados responsabilizarem-se pelo seu cumprimento, de modo que se os agentes públicos, não observarem a norma, sendo estes incumbidos do exame da documentação caracteriza atividade delituosa, sujeitando o responsável às sanções contempladas na lei comum.

As penalidades imputadas aos não votantes que atendem aos requisitos para o exercício do voto obrigatório, são questionadas pelos que entendem que votar deveria ser facultativo, sendo tal problemática melhor explicitada no decorrer do item a seguir.

### 3.6 VOTO: OBRIGATÓRIO OU FACULTATIVO

A natureza do voto é objeto de acirrados debates, muito em razão da manutenção ou não do voto obrigatório ou do facultativo, nos países que adotam uma ou outra forma. Perpassando tal debate, tanto por cientistas políticos, juristas em geral, políticos e até mesmo pelo povo, este último, apresentando-se como o principal interessado, já que, a natureza do voto implica diretamente na maneira em que será exercido o direito de votar.

Indissociada dessa discussão, está o embate doutrinário quanto á natureza do sufrágio- definido por Bonavides<sup>204</sup> como o poder reconhecido a um corpo de cidadãos de interferir na

---

<sup>204</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18 ° ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 245

gerência da vida pública- em que se ascendem duas escolas, uma em que se alia a concepção de que o sufrágio seria um direito e a outra que este seria uma função.

Ambas as escolas surgiram durante a Revolução Francesa, baseadas em concepções diferentes de manifestação da soberania. A primeira impulsionada por Barnave em 1791, conforme explicita Bonavides<sup>205</sup> entendia o sufrágio como uma função, já que não seria a vontade individual do eleitor que interferiria nas eleições, mas a vontade expressa pela nação soberana. Já a segunda escola impulsionada por Rousseau<sup>206</sup>, a partir da sua obra “Do Contrato Social”, passa a se entender o sufrágio como um direito do indivíduo, tendo em vista, que este conforme o autor, é o titular de uma fração da soberania. O sufrágio é assim, expressão da vontade de cada cidadão, em razão disso o povo seria soberano.<sup>207</sup>

Ambas as teses, desenvolvidas pelos autores supramencionados, justificam a adoção das diferentes naturezas do voto, podendo a depender do local, ser este exercido de maneira facultativa ou obrigatória.

No caso do Brasil, o Código Eleitoral de 1932 foi quem implementou o voto com o caráter obrigatório, transformando-se em norma constitucional em 1934. Nesse período em que foi instituído, dentre as inúmeras razões, as principais foram o temor de uma participação diminuta nas eleições, retirando a legitimidade do processo eleitoral e a tentativa de pôr fim a enorme fraude eleitoral que desmoralizou a República Velha.<sup>208</sup>

Uma discussão sobre o caráter obrigatório ou facultativo do voto deve assim começar por esse mal-estar, diante de uma imposição que está na Constituição Federal desde 1934 e pela manutenção do voto obrigatório até os dias atuais, sob as justificativas mencionadas, que para os favoráveis a não compulsoriedade do voto são inadequadas aos dias atuais.<sup>209</sup>

O sistema brasileiro busca conciliar o sufrágio instituído de maneira universal, fundamentado na soberania popular, com a obrigação imposta de votar, prevendo em caso de descumprimento, sanções, assim como no Direito italiano, o Brasil compreende o voto como

---

<sup>205</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18<sup>o</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 246

<sup>206</sup> ROSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Trad. Rolando Roque da Silva. 211p. Disponível em: < <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>> Acesso em: 08 de jun. de 2016. p. 36 e seguintes

<sup>207</sup> BONAVIDES, Paulo, *op. cit.*, 2011. p. 247

<sup>208</sup> OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de. **VOTO OBRIGATÓRIO E EQUIDADE um estudo de caso**. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a15.pdf> >. Acesso em: 28 de abr. de 2016. p. 144

<sup>209</sup> RIBEIRO, Renato Janine. Sobre o voto obrigatório. In: BENEVIDES, Maria Vitória, VANNUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma Política no Brasil e Cidadania**. 1<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 163.

direito de função, conjugando a função de votar (dever social), com o direito de exercer de forma livre o ato de votar.<sup>210</sup>

### 3.6.1 Argumentos em Defesa do Voto Facultativo

#### 3.6.1.1 O exercício do voto de maneira consciente

Os defensores do voto facultativo, afirmam, que por se tratar de um regime democrático como é o do Brasil, não deve ser desprezado pelo instituto da obrigatoriedade do exercício de votar, á qualidade das decisões que são definidas pelo mesmo, especialmente no que diz respeito à escolha dos representantes.<sup>211</sup>

Nesse sentido, querer que todos participem de uma eleição implica supor que o voto de cada participante faz a diferença, do ponto de vista quantitativo, não devendo porém, a quantidade de votos se sobrepor á qualidade, podendo-se afirmar que sob essa perspectiva, “o direito de sufrágio é incompatível com a obrigação legal, mas não é preciso que o seja com o dever cívico, contanto que pensado em termos morais, e, não, jurídicos.”<sup>212</sup>

Logo, o cidadão teria o direito legalmente garantido, mas o dever estaria sendo regido pela moral, já que com o voto facultativo este eleitor votaria com a sua consciência, estando o seu voto atrelado a uma determinada ideologia, sendo a facultatividade do voto uma expressão de fato de uma eleição livre, disciplinada pelo direito a espontaneidade do eleitor na escolha de votar.

Assim, seria uma maneira de as urnas traduzirem melhor a ágora, ou seja, uma decisão de fato democrática, ao dispensar cidadãos pouco motivados com a obrigação em dar o seu voto, eliminando o voto fortuito. Os indivíduos ao votarem por convicção, geraria a redução da influência movida pela propaganda e pela ilegalidade ainda praticada da boca de urna nas

---

<sup>210</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O voto: direito ou dever?. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais. a. 12, n. 48, jul./set. 2004. p. 96

<sup>211</sup> ARAÚJO, Cícero. O voto obrigatório *In*: AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA Fátima. (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 87 *et seq.*

<sup>212</sup> *Ibidem*, p. 88

eleições e por fim, acredita-se em uma redução dos currais eleitorais ainda existentes nos grotões do país.<sup>213</sup>

Outrossim, apesar de ainda existente o “voto de cabresto” em áreas de extrema pobreza, acredita-se que haveria uma redução considerável, com a implementação do voto facultativo, reduzindo-se por conseguinte, de modo a alcançar números ínfimos os votos brancos ou nulos. Isso porque, os eleitores votariam de maneira motivada, ou seja, o exercício do voto se daria de maneira a eleger a melhor proposta de determinado candidato.<sup>214</sup>

Paulo Kramer, professor do instituto de Ciência Política da UnB (Universidade de Brasília), afirma que, os brasileiros quando votam fazem isso geralmente de maneira aleatória, influenciados até mesmo pela opinião de entes próximos, demonstrando desta forma a alienação no que diz respeito ao sistema representativo.<sup>215</sup>

Logo, a imposição do voto obrigatório gera uma controvérsia quanto a efetiva representatividade, ao passo que a população não vota de maneira consciente, ressaltando o pesquisador que “só merece participar da democracia quem se propõe a ter o trabalho de se informar, saber quem são os candidatos e porque está votando”.<sup>216</sup>

Coaduna com o autor supracitado, o cientista político Marcos Figueiredo quando afirma que a compulsoriedade do voto geraria a escolha aleatória dos candidatos pelos eleitores. Portanto, não gerando o voto obrigatório, um maior engajamento político da população, segundo ele isso explicaria a alta taxa de esquecimento entre os eleitores, no que tange aos candidatos em quem depositaram o voto.<sup>217</sup>

---

<sup>213</sup>RIBEIRO, Renato Janine. Sobre o voto obrigatório. *In*: BENEVIDES, Maria Vitória, VANNUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma Política no Brasil e Cidadania**. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p.166

<sup>214</sup> SOARES, Paulo Henrique. **Vantagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo**. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-6-vantagens-e-desvantagens-do-voto-obrigatorio-e-do-voto-facultativo>> Acesso em: 26 de abr. de 2016

<sup>215</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Especialistas questionam representatividade política do voto obrigatório**. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/150394-ESPECIALISTAS-QUESTIONAM-REPRESENTATIVIDADE-POLITICA-DO-VOTO-OBIGATORIO.html>> Acesso em: 19 de mai. de 2016.

<sup>216</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS, *loc. cit.*

<sup>217</sup> *Ibidem*

### 3.6.1.2 Redução considerável das abstenções por meio dos votos em branco e nulos

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), define o voto em branco como aquele em que o eleitor opta por não manifestar a sua preferência pelos candidatos que concorrem em determinada eleição, já os votos nulos, seriam aqueles em que ao votar em um candidato inexistente, o eleitor manifesta a sua vontade de anular o voto.<sup>218</sup>

Atualmente, tendo em vista o princípio da maioria absoluta de votos válidos, determinados tanto pela Constituição Federal<sup>219</sup> quanto pela Lei das Eleições<sup>220</sup>, os votos brancos e os nulos são desconsiderados pelo TSE. Os votos válidos, são apenas os nominais e os de legenda para os cálculos eleitorais.<sup>221</sup>

Acredita-se que a obrigatoriedade de votar, está intrinsecamente relacionada com uma alta taxa de votos anulados. Nicolau ratifica, que “obrigados a comparecer para votar, os eleitores anulariam ou deixariam o voto em branco como forma de expressar seu descontentamento”, demonstrando o autor que, a média de votos anulados é menor nos países que adotam o voto facultativo, apenas 2,4%, se comparados com os países que adotam o voto obrigatório, sendo 7,4% de votantes que optam por votar nulo.<sup>222</sup>

Dados divulgados pelo TSE, demonstram que os índices de abstenções nas eleições de 2014 foram os maiores desde 1998, estima-se que o “número de abstenções (27,6 milhões), os votos brancos (4,4 milhões) e os votos nulos (6,6 milhões) somaram neste pleito 29,03%. Isto significa que quase três em cada dez eleitores não escolheram candidato.”<sup>223</sup>

<sup>218</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Voto branco x voto nulo: saiba a diferença**. Disponível em: <<http://www.tre-es.jus.br/imprensa/noticias-tre-es/2014/Outubro/voto-branco-x-voto-nulo-saiba-a-diferenca>> Acesso em: 19 de mai. de 2016.

<sup>219</sup> Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. § 1º A eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado. § 2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos. § 3º Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos.

<sup>220</sup> Art. 5º Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados a candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias.

<sup>221</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, *loc. cit.*

<sup>222</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Notas sobre as eleições de 2002 e o sistema partidário brasileiro**. Cadernos Adenauer (Eleições e partidos), Rio de Janeiro, ano IV, n.1, 2003. p. 292

<sup>223</sup> MARTÍN, María. Abstenção é mais alta desde 1998. São Paulo, 7 out. 2014. **El País**. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/07/politica/1412713399\\_211493.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/07/politica/1412713399_211493.html)> Acesso em: 19 de mai. de 2016.

Marco Antônio Teixeira, professor e pesquisador do Departamento de Gestão Pública da FGV/EAESP, ao analisar os números mencionados, constatando a alta taxa de abstenção correlaciona-os com a crise de representatividade no contexto de compulsoriedade do voto. Nesse mesmo sentido, Maria Socorro Braga cientista política da Universidade Federal de São Carlos, afirma que “eu falaria de um voto de protesto de um classe média mais informada e inconformada com o sistema”.<sup>224</sup>

Logo, torna-se inconsistente o argumento de que o voto obrigatório geraria uma maior participação popular. Paulo Soares ao evidenciar que a soma das abstenções com os votos nulos e brancos, os quais em sua maioria se deram em razão de um provável erro do eleitor durante as votações, deduzidos do total de votantes das eleições presidenciais brasileiras, configuraria em média o mesmo número de eleitores que votaria, caso o voto fosse facultativo, em torno de cinquenta por cento, percentual de participação semelhante os das eleições de 2004, ocorridas nos Estados Unidos.<sup>225</sup>

Os índices de abstenções e de votos brancos e nulos, demonstram que a obrigatoriedade do voto está indo na contramão da evolução dos princípios democráticos, representando um verdadeiro retrocesso, haja vista que a imposição de sanções jurídicas somente, não é suficiente para garantir uma maior participação política, muito menos uma maior legitimidade ao processo eleitoral.<sup>226</sup>

### 3.6.1.3 A garantia de um direito a ser exercido de forma livre

Torna-se indissociável do voto facultativo a sua análise à luz dos direitos individuais, já que, há um reflexo considerável, que é evidente, a infantilização do cidadão em se vê obrigado a votar, tendo em vista que ele é um indivíduo maior, racional e capaz de tomar suas próprias

---

<sup>224</sup> PAES, Janiere Portela Leite. A obrigatoriedade do voto no Brasil: avanço ou retrocesso ao Estado Democrático de Direito?. **Revista Estudos Eleitorais**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, vol. 10, set./dez. 2015, p. 97

<sup>225</sup> SOARES, Paulo Henrique. **Vantagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo**. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-6-vantagens-e-desvantagens-do-voto-obrigatorio-e-do-voto-facultativo>> Acesso dia 26 de abr. de 2016. p.7

<sup>226</sup> PAES, Janiere Portela Leite, *op. cit.*, 2015. p. 97

decisões, não devendo o Estado intervir, obrigando-lhe a cumprir com o seu papel de eleitor e sobretudo de cidadão.<sup>227</sup>

A facultatividade faria com que, verdadeiramente, os interessados participassem, já que trata-se de um direito e não de um dever, desestimulando dessa maneira o desapego aos valores democráticos, gerado pela falta de interesse político de alguns votantes, sendo positivo manter os desmotivados afastados das eleições.<sup>228</sup>

Bruno Wanderley Junior, salienta que a democracia tem como um dos seus objetivos a promoção da igualdade formal, esta permite tornar os indivíduos respeitados na sua condição de cidadãos, independente da sua posição social, sua individualidade será respeitada. É desta maneira, que ao determinar o sufrágio universal vê-se a efetividade do princípio da igualdade e por conseguinte, a democracia.<sup>229</sup>

Não é possível dissociar a igualdade de direito com a liberdade, já que esta permite o exercício daquela. É meta inerente ao Estado Democrático de Direito o exercício da liberdade com a justiça, que possibilita a manifestação da cidadania de forma plena, com a escolha dos governantes pelo povo e o estabelecimento de mecanismos de controle sobre os seus atos, de maneira a autogovernar-se.<sup>230</sup>

Lumier,<sup>231</sup> salienta que a compulsoriedade do voto tem um efeito nefasto socialmente, já que, o cidadão votaria acreditando estar exercendo a sua livre vontade, entretanto, este é enganado e tem a confiança para com as instituições prejudicadas. Ao passo que, para o autor, o voto não é uma expressão da liberdade, mas este seria conforme suas palavras “mera obediência à ordem draconiana<sup>232</sup> e aceitação da ficção do regime eleitoral, já que o voto não livre ou sob ameaça de punição é um fato ressentido como motivo de mal-estar moral.”

---

<sup>227</sup>RIBEIRO, Renato Janine. Sobre o voto obrigatório. In: BENEVIDES, Maria Vitória, VANNUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma Política no Brasil e Cidadania**. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 171

<sup>228</sup>OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de. **VOTO OBRIGATÓRIO E EQÜIDADE um estudo de caso**. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a15.pdf> > Acesso em: 28 de abr. de 2016 p.145

<sup>229</sup> JUNIOR, Bruno Waderley. A obrigatoriedade do voto em face da liberdade do cidadão no Estado Democrático de Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, nº 39, jan./jun. 2001. p. 52

<sup>230</sup> *Ibidem*, p. 48

<sup>231</sup> LUMIER, Jacob (J.). **O radicalismo republicano na democracia eleitoral**. Disponível em: < <https://leiturasociologica.files.wordpress.com/2015/08/o-radicalismo-corrigido-copia-3.pdf> > Acesso em: 20 de mai. de 2016. p. 7

<sup>232</sup> O sociólogo esclarece que “o adjetivo draconiano é um termo com uso específico para classificar as medidas jurídico políticas severas. Em uma abordagem ampliada, com interesse sociológico que leve em consideração o modelo e a prática social implicada nesse termo com uso histórico, reconhecido nos idiomas internacionais, o adjetivo draconiano se refere ao estilo ou à maneira formalista de conceber, impor e se sujeitar às regras de caráter jurídico político, como preferencialmente punitivas em suas prescrições, e só secundariamente

A democracia, deve assim, representar o espelho da liberdade do cidadão em uma sociedade, onde o seu exercício dar-se-ia por meio do sufrágio que é a expressão da cidadania, só tendo determinado governo validade, ao representar a real expressão da vontade do cidadão, e esta só será efetiva se for livre<sup>233</sup>, vejamos:

Essa vontade é expressa pelo voto, secreto e direto. Mas isso não basta. Para que a verdadeira vontade do povo esteja expressa no voto, não basta apenas que ele seja secreto direto, mas é preciso que ele seja livre, fruto do exercício de um direito democrático. Se, por ventura o voto for tratado por um sistema eleitoral como uma obrigação, uma imposição do Poder, ao invés de direito ele será uma obrigação, portanto, não poderá ser chamado de exercício democrático[...]

É desse modo, que o voto facultativo é compreendido como um direito subjetivo do cidadão e não como um dever cívico, significa a plena instrumentalização da manifestação do direito e da liberdade de expressão. Devendo portanto, o voto, ser entendido como um direito, abrangendo dessa forma, a possibilidade de se votar como a consciência determina ou de ter a liberdade de se escolher por não votar, sem que se sofra uma sanção estatal.<sup>234</sup>

Para Renato Janine, o voto obrigatório gera o que ele chama de mal-estar, não tomando portanto como base uma argumentação técnica, conceitual, mas esta se daria por vias práticas, seria o incômodo causado pelo que representa a obrigação de votar.<sup>235</sup>

A burocratização do sistema eleitoral, juntamente com as penalidades impostas em decorrência da não observância da obrigação imposta, gera para muitos indivíduos a sensação de futilidade, de gasto inútil com o dinheiro público, tendo em vista, que este visa controlar uma decisão, qual seja, votar ou não votar, que deveria ser livre aos que acreditam que o voto deveria ser facultativo.<sup>236</sup>

---

regulatórias, projetadas para reger com severidade e em modo inflexível o espaço público e as relações sociais na observância dos deveres, das prerrogativas e obrigações para com a ordem instituída.” Disponível em: <<https://leiturasociologica.files.wordpress.com/2015/08/o-radicalismo-corrigido-copia-3.pdf>> Acesso em: 20 de mai. de 2016. p.10

<sup>233</sup> JUNIOR, Bruno Waderley. A obrigatoriedade do voto em face da liberdade do cidadão no Estado Democrático de Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, nº 39, jan./jun. 2001. p. 59

<sup>234</sup>SOARES, Paulo Henrique. **Vantagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo**. Disponível em:<<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-6-vantagens-e-desvantagens-do-voto-obrigatorio-e-do-voto-facultativo>> Acesso em: 26 de abr. de 2016. p. 6

<sup>235</sup>RIBEIRO, Renato Janine. Sobre o voto obrigatório. In: BENEVIDES, Maria Vitória, VANNUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma Política no Brasil e Cidadania**. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 163/164

<sup>236</sup>*Ibidem*, p. 164

O autor assevera, que para esses brasileiros, em razão do baixo valor das multas pelo descumprimento da obrigação imposta, esta gera um incômodo de modo que a imposição é vista como inútil e inaceitável.<sup>237</sup>

Inútil, porque no âmbito privado não há a necessidade de se comprovar o voto, ademais, muitos acabam sendo anistiados após não votarem e inaceitável em razão da concepção de que é uma perda de tempo, a ida em cartórios para se justificar ou pagar uma multa em decorrência do não comparecimento às urnas. Desse modo, a dimensão cívica torna-se muito mais um ônus, um encargo do que um direito adquirido.<sup>238</sup>

No que concerne as multas e as limitações impostas pela Justiça Eleitoral, pelo não exercício do direito de votar, Lumier<sup>239</sup> não coaduna com o entendimento de que em razão dos valores irrisórios, as penalidades não afetariam o cidadão, vejamos:

Dizer que a multa é irrisória e por esse valor insignificante não castiga ninguém, está longe de afirmar a supressão do caráter draconiano e persecutório da legislação eleitoral, e do precedente antidemocrático que dessa forma está instituído e ressentido na experiência do votante.

Afirmando ainda Cícero Araújo, que o instituto da obrigatoriedade parece desprezar o significado crucial de uma eleição “livre”, de maneira que a consciência do eleitor, sua espontaneidade define a qualidade do voto, acabando assim, a obrigação por induzir “o voto leviano e alienado, a regra provoca a ampliação de práticas clientelistas na relação candidato-eleitor, cada lado vendo nela uma oportunidade de troca de favores.”<sup>240</sup>

#### 3.6.1.4 As abstenções como indicativo de insatisfação popular e de autogoverno

No que concerne às abstenções, que decorrem do voto facultativo, instituído em outros países, como é o caso emblemático dos Estados Unidos, Wanderley Junior afirma que a depender da quantidade, caso venha a ser uma abstenção significativa, esta será um indicativo de que a política no país não teve respaldo do povo, devendo assim, ensejar mudanças no modelo

<sup>237</sup>RIBEIRO, Renato Janine. Sobre o voto obrigatório. In: BENEVIDES, Maria Vitória, VANNUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma Política no Brasil e Cidadania**. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p.164

<sup>238</sup> *Ibidem*, p.164

<sup>239</sup> LUMIER, Jacob (J.). **O radicalismo republicano na democracia eleitoral**. Disponível em: <<https://leiturasociologica.files.wordpress.com/2015/08/o-radicalismo-corrigido-copia-3.pdf>> Acesso em: 20 de mai. de 2016. p. 7

<sup>240</sup>ARAÚJO, Cícero. O voto obrigatório In: AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA Fátima. (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 87 *et seq.*

político e social. Logo, o voto além de ser um direito, seria um instrumento de pressão política por parte dos cidadãos, de fazer valer a concretização dos anseios do povo.<sup>241</sup>

Entretanto, este argumento de que a facultatividade do voto poderia levar a uma queda no número de eleitores que se deslocam às urnas com o intuito de escolher os seus representantes pode ser combatido com dados, que demonstram que em países que adotam o voto facultativo, há sim uma ampla participação, como demonstra José Jairo<sup>242</sup> na sua obra:

Veja-se o exemplo da França nas eleições presidenciais de 2007. Embora o voto seja livre ou facultativo, cerca de 90% do eleitorado francês compareceu às urnas, em ambos os turnos de votação. Nem se diga ser esta uma sociedade desenvolvida, de Primeiro Mundo, porque países reconhecidamente menos adiantados que o Brasil – como a República Democrática do Congo, na África – adotam o princípio do voto facultativo

Wanderley Junior afirma ainda, que o voto facultativo evitaria a manipulação psicológica ou a ignorância dos votantes, que se sentiriam obrigados a votar em determinado candidato, partido ou das propostas, os quais, não tenham a mínima afinidade, apenas para que socialmente não fossem taxados como “burros”, “antidemocratas”, ao optarem por votar nulo ou em branco como uma forma de protesto.<sup>243</sup>

Ademais, nos sistemas que adotam o voto obrigatório, inúmeros cidadãos em razão da educação deficiente e excludente se veem obrigados a votar em determinados candidatos influenciados nas pesquisas que apontam uma ampla vantagem deste em relação aos demais e até mesmo em relação ao candidato que acreditaria ser o mais apropriado, optando-se votar no candidato “previamente vencedor” por acreditar que o seu voto não faria mais diferença. Manifestando-se o voto obrigatório como prejudicial a democracia, esvaziando o seu sentido, qual seja, outorgar a liberdade para a promoção do autogoverno do povo.<sup>244</sup>

### 3.6.1.5 A crescente consciência em relação a importância do exercício do voto

Um dos efeitos positivos inegáveis da adoção do voto facultativo, conforme Renato Janine Ribeiro, advém do fato de que os partidos nas eleições precisariam persuadir o eleitor, não mais convencê-lo a votar nos seus candidatos somente, mas, seria muito mais trabalhoso,

<sup>241</sup> JUNIOR, Bruno Waderley. A obrigatoriedade do voto em face da liberdade do cidadão no Estado Democrático de Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, nº 39, jan./jun. 2001. p. 59

<sup>242</sup> GOMES, José Jairo, Direito eleitoral, Revista atualizada e ampliada, 11ª ed., São Paulo: Atlas, 2015, p.51

<sup>243</sup> JUNIOR, Bruno Waderley, *op. cit.*, 2001, *loc. cit.*

<sup>244</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

tendo em vista que, seria preciso antes de mais nada, fazer com que o eleitor se desloque até as urnas para votar.<sup>245</sup>

Boa parte das campanhas eleitorais, portanto, serviria para demonstrar a importância do exercício da cidadania, por meio da interferência dos indivíduos na política através do voto, explicando no que concorre o voto para melhorar a qualidade de vida de cada cidadão e por consequente de toda a sociedade. Desse modo, não somente a justiça eleitoral, teria que enfatizar a importância do exercício do voto em sua propaganda institucional, que não aborda o conteúdo das eleições, mas, limita-se às formalidades a que está atrelada.<sup>246</sup>

### 3.6.2 Argumentos em Defesa do Voto Obrigatório

#### 3.6.2.1 O voto como instrumento de redução da marginalização

O voto, não pode ser visto apenas sob à luz dos direitos individuais garantidos aos cidadãos, sem que se leve em conta as condicionantes sociais a que estes estão inseridos. O mapa sociológico dos Estados Unidos, por exemplo, onde o voto é facultativo, demonstra que não são os indivíduos no uso da sua liberdade individual que optam por não interferirem nos pleitos eleitorais, por meio do voto, mas são grupos sociais que historicamente se marginalizam em face da dimensão política da sociedade.<sup>247</sup>

Para Renato Janine, a tentativa de concretizar por meio da facultatividade do voto que o indivíduo decida plenamente de forma livre, está se apresentando muito mais como um ideal, como um projeto, e não como um dado. Essa concepção de liberdade é uma meta que deve ser alcançada, e não um ponto de partida, em que se parte do pressuposto de que o indivíduo” é “livre” e por isso escolhe em abstrata liberdade se vota ou não; é preciso que ele se torne livre e, para tanto, o pré-requisito é combater a desigualdade social.”<sup>248</sup>

---

<sup>245</sup>RIBEIRO, Renato Janine. Sobre o voto obrigatório. *In*: BENEVIDES, Maria Vitória, VANNUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma Política no Brasil e Cidadania**. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 176

<sup>246</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>247</sup> *Ibidem*, p.171

<sup>248</sup> RIBEIRO, Renato Janine. Sobre o voto obrigatório. *In*: BENEVIDES, Maria Vitória, VANNUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma Política no Brasil e Cidadania**. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p.171

O objetivo primordial para a adoção do voto obrigatório, notadamente em democracias estáveis, apesar de ser vista como uma norma pouco democrática, é possibilitar a participação de grupos religiosos, minorias políticas, ou simplesmente garantir a presença de uma maioria populacional nas eleições, visando dessa forma, consolidar critérios políticos democratizadores, que permitem dar mais legitimidade social aos pleitos eleitorais.<sup>249</sup>

O sociólogo britânico Thomas Humprey Marshall<sup>250</sup>, ao analisar o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra, evidencia uma sequência lógica de conquistas de direitos. A cidadania se desenvolveu na Inglaterra com muita lentidão, dando-se esta em momentos diferentes. Primeiramente, insurgiram os direitos civis, no século XVIII e em seguida respectivamente, os direitos políticos, surgidos no século XIX e, por fim, os direitos sociais conquistados no século XX.

A sequência, permitiu o exercício da cidadania, a qual, provocou um efeito integrador na sociedade inglesa, notadamente, entre as diferentes classes. Ao passo que, foi a partir dos direitos civis que os ingleses reivindicaram o direito de votar e ser votados, de interferir no governo do seu país, de modo a permitir com isso a criação do Partido Trabalhista, principal responsável pela introdução de direitos sociais.<sup>251</sup>

José Murilo de Carvalho<sup>252</sup>, em uma análise comparativa a teoria de Marshall, evidencia que no Brasil, as conquistas desses direitos se deram em ordens diferentes, houve uma maior ênfase nos direitos sociais, se comparado aos demais. Outrossim, diferente do que ocorreu na Inglaterra, no Brasil o direito social, tendo em vista a dada importância, precedeu os direitos civis e políticos, alterando-se portanto, a lógica da sequência inglesa e conseqüentemente a natureza da cidadania.

Historicamente, os desvios ocorridos no modelo de cidadania brasileiro, que conforme Andréa Maria apresenta-se como anômala diante da inversão constante da ordem normal de implementação de direitos, advém da carência de lutas populares pela conquista de direitos, ausência de organização sindical nascida no seio da sociedade, somadas ao forte legado

---

<sup>249</sup> OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de. **VOTO OBRIGATÓRIO E EQÜIDADE um estudo de caso**. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a15.pdf> > Acesso em 28 de abr. de 2016. p. 144

<sup>250</sup>MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Disponível em: < <https://adm.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/18/2014/10/Marshall-Cidadania-Classe-Social-e-Status1.pdf>> Acesso em: 20 de mai. de 2016. p. 63 *et seq.*

<sup>251</sup> *Ibidem*, p. 88 *et seq.*

<sup>252</sup> CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p. 17 *et seq.*

paternalista presente na distribuição de favores das classes dominantes para com as classes mais abastadas.<sup>253</sup>

Diferente de outros países, como foi o caso da França, notadamente, com a Revolução Francesa, as pessoas se tornavam cidadãs à medida em que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado, a luta pelos direitos se davam dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação, no Brasil não houve a identificação das pessoas com o Estado, com vistas à formação da identidade nacional, o que influenciou diretamente no grau de participação da população na vida política.<sup>254</sup>

Logo, o debate que gira em torno da obrigatoriedade do voto, não pode dissociar-se das razões históricas que até os dias atuais justificam a apatia política dos cidadãos, notadamente, com a inclusão do forte legado patrimonialista que serve como meio de exclusão de vários segmentos da sociedade.<sup>255</sup>

A cidadania, como sendo a consciência de pertencimento a um grupo ou a uma coletividade, contribui para que se crie uma responsabilidade política em interferir e participar no aperfeiçoamento do Estado.

É dessa maneira, que ao instituir o voto como obrigatório há a possibilidade de se transpor o obstáculo da formação da cidadania no Brasil, visando a inserção dos indivíduos na arena pública para tratar de interesses coletivos, evitando assim, “A falta do sentimento de pertença que teria gerado o esvaziamento da noção de cidadania, em especial dos segmentos excluídos, ocasionando uma noção descomprometida do ser político.”<sup>256</sup>

Kelsen<sup>257</sup> evidencia, que a representação política por uma elite, poderia está sendo legitimada, quando esta, com vistas a ocultar os interesses de oposição a democracia, age alegando estar pautada nos interesses do povo, contudo, não os inclui nas deliberações, impedindo a participação popular nas tomadas de decisões, transferindo-se assim, a lógica da titularidade do governo para a sua finalidade.

---

<sup>253</sup> VIEIRA, Andréa Maria dos Santos. A obrigatoriedade do voto como repulsa à invisibilidade das massas e reforço à efetivação da democracia no Brasil. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 82, jan./mar.2013. p. 165 *et seq.*

<sup>254</sup> CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p. 18

<sup>255</sup> VIEIRA, Andréa Maria dos Santos, *op. cit.*, 2013. p. 166

<sup>256</sup> *Ibidem*, p. 167

<sup>257</sup> KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado, 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 100 *et seq.*

Portanto, acredita-se que a implementação do voto facultativo representaria a tentativa de se impedir o desenvolvimento da democracia, que é entendida como a participação no governo por meio dos cidadãos. Isso porque, no Brasil, torna-se necessária a condução pelo Estado da condição de normalidade de estágios evolutivos de cidadania, de modo a garantir por meio de normas e procedimentos, como é o caso da implementação do voto como obrigatório, a efetiva participação popular no processo político.<sup>258</sup> Evita-se desse modo, a marginalização social, vejamos:

É isso que parece ocorrer quando o voto torna-se facultativo. Grupos marginalizados da sociedade — marcados desfavoravelmente pela escolaridade, pela distribuição de renda ou pelo preconceito racial — tendem a participar menos das eleições. Seu próprio alijamento social os torna mais descrentes das instituições políticas, logo, menos estimulados a votar. Não votando, contudo, esses grupos acabam reforçando sua marginalização social, pelas razões expostas acima. O voto obrigatório seria então uma política de Estado que, mesmo não eliminando a desigualdade política derivada da estrutura social, pelo menos a atenuaria. E isso já compensaria as desvantagens da própria compulsoriedade.<sup>259</sup>

Em uma pesquisa telefônica do ano de 2015, realizada pelo Senado Federal, em todas as unidades da Federação, visando conhecer a opinião dos cidadãos com 16 anos ou mais sobre Reforma Política, apontou que 70% das pessoas entrevistadas declararam que o voto não deveria ser obrigatório.<sup>260</sup>

Dentre os indivíduos pesquisados, a pesquisa demonstra que quanto mais elevada a escolaridade e a renda das pessoas, maior o percentual de entrevistados que afirmam que o voto não deve ser obrigatório, sendo destes, 73% que já completaram o ensino superior e 77% dos entrevistados recebem mais de 10 salários mínimos.<sup>261</sup>

Tais números, demonstram um possível efeito negativo da implementação do voto facultativo no Brasil, tendo em vista que o quadro de desigualdade social contribuiria para agravar o isolamento e alienação dos cidadãos. Conforme aponta Luzia Herrmann a partir de pesquisas realizadas, existem diferenças de comportamento político relacionadas à estratificação econômica e à escolaridade, onde há uma influência da educação, em primeiro lugar, e o nível

<sup>258</sup> VIEIRA, Andréa Maria dos Santos. A obrigatoriedade do voto como repulsa à invisibilidade das massas e reforço à efetivação da democracia no Brasil. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 82, jan.-mar.2013, p. 167

<sup>259</sup> ARAÚJO, Cícero. O voto obrigatório *In*: AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA Fátima. (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 88

<sup>260</sup> SENADO FEDERAL. **Reforma política 2015**. Disponível em: < <http://www.fernandocollor.com.br/wp-content/uploads/2015/06/relatorio-reforma-politica-2015a.pdf>> Acesso em: 20 de mai.de 2016

<sup>261</sup> *Ibidem*

de renda, em segundo lugar que atuam como desestimuladores da participação, isolando os indivíduos da vida pública.<sup>262</sup>

A autora aponta ainda, que nos países em que há a instituição do voto facultativo, conseqüentemente, observa-se um agravamento gerado pela influência da renda e da escolaridade na participação popular nos pleitos eleitorais, estas que já tendem a ser menores, acabam por excluir a população mais marginalizada, ela cita o Canadá como exemplo, onde o voto é facultativo.<sup>263</sup>

### 3.6.2.2 O dever de votar como instrumento de efetivação da democracia participativa

É custódia da democracia, conforme preceitua Josaphat Marinho, garantir o voto com liberdade, este pressupõe a escolha livre e a pluralidade de candidatos. Neste diapasão, o voto obrigatório, supera a concepção da exagerada autonomia do indivíduo que é peculiar do voto facultativo, impondo ao cidadão o dever de exercitar a sua liberdade política, afirmando o autor que “Obrigado a votar, o cidadão não é compelido, entretanto, ao ato de escolher. Pode comparecer a eleição, obediente ao imperativo constitucional ou legal, e votar em branco, recusando-se legitimamente, a manifestação de preferência.”<sup>264</sup>

É incontroverso, o entendimento de que há um crescente patrimônio cultural da nação quando os cidadãos a partir do alto grau de consciência contemplam pessoalmente a liberdade e o direito que tem de exercê-la. Contudo, esse direito à liberdade não pode se dissociar da coletividade, a proteção à liberdade deve ser compreendida como valor socialmente compartilhado, exigindo assim, para benefício de todos, o equivalente dever de participação.<sup>265</sup>

Logo, quando se outorga ao indivíduo o direito de votar e o dever de exercer a sua liberdade, por meio do título de eleitor, oficia-lhe a obrigação de fazer jus à confiança e ao reconhecimento nele depositado, contribuindo com uma atividade necessariamente concertada, aproxima-se desse modo, o exercício do voto às atividades desempenhadas no

<sup>262</sup> OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de. **VOTO OBRIGATÓRIO E EQÜIDADE um estudo de caso**. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a15.pdf> > Acesso em: 28 de abr. de 2016. p. 147

<sup>263</sup> *Ibidem, loc. cit.*

<sup>264</sup> MARINHO, Josaphat. **O cidadão e o direito de sufrágio**. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180665/000347540.pdf?sequence=1> > Acesso em: 21 de mai. de 2016.

<sup>265</sup> RIBEIRO, Flávia. **Direito Eleitoral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 234

serviço militar, o qual, caracteriza-se por ser realizado coletiva e cooperativamente, sob pena de perder a sua eficácia.<sup>266</sup>

Robert Dahl, ao analisar a estabilidade democrática, questiona-se quanto a participação dos indivíduos nas eleições, mais precisamente, quanto a uma minoria participativa e uma maioria passiva. Há um problema de intensidade, que gera um problema crucial para a democracia, ao transformar nas eleições os candidatos “mais preferidos”, no equivalente ao “preferidos pela maioria”, principalmente se este, for eleito por uma maioria passiva, frustrando o voto de uma minoria politicamente consciente e interessada, mas que não consegue o número suficiente para eleger o candidato que acredita lhe representar.<sup>267</sup>

Portanto, a imposição do dever legal de votar, visa desestimular o que os cientistas políticos chamam de “efeito carona”, ao passo que, essa obrigação é justificada para evitar que uma parte dos cidadãos jogue nas costas dos demais um serviço público, ou seja, responsabilize o outro por um ato em que não foi praticado conjuntamente, como deve ser o voto.<sup>268</sup>

Outrossim, conforme preceitua Marshall Barberán<sup>269</sup> a obrigatoriedade do voto, cumpre o papel de salvaguardar o sistema de legitimação das autoridades estatais que considera de forma igualitária a opinião de cada um dos cidadãos, já que, quando não é a maioria que decide, parece ser a opinião de alguns mais valiosa que a de outros, logo, todos não seriam iguais politicamente.

Ademais, conforme afirma Michel Temer,<sup>270</sup> no caso do Brasil, apesar de a liberdade ser um dos objetivos precípuos da democracia, é preciso que se leve em conta, ao cogitar se implementar o voto como facultativo, questões de ordem sócio econômicas que implicam diretamente na política brasileira, vejamos:

No que se refere ao voto facultativo, creio tratar-se de estatuto consoante com o sistema democrático. Temo porém, que a sua implantação imediata no Brasil, em vez de servir ao ideal de liberdade de escolha, princípio basilar da democracia, sirva aos interesses dos grupos econômicos e dos candidatos mais ricos, que teriam maiores condições de mobilizar os eleitores, nas regiões menos desenvolvidas do país. Creio que em democracias consolidadas, como a norte-americana, por exemplo, o voto facultativo é plenamente aceitável e justificável.

<sup>266</sup> ARAÚJO, Cícero. Voto obrigatório. In: AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA Fátima. (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 87

<sup>267</sup> DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro, Zahar, 1989. p. 93

<sup>268</sup> ARAÚJO, Cícero, *op. cit.*, 2006. p. 87

<sup>269</sup> BARBERÁN, Marshall, Pablo. El derecho y la obligación de votar. In: **Revista de Derecho**, v. XXII, n. 1, jul. 2009. p. 90

<sup>270</sup> TEMER, Michel. O Congresso Nacional e a Reforma Política. In: MODESTO, Paulo; MENDONÇA, Oscar (Coord.). **Direito do Estado Novos Rumos**. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2001. p.19

É irrefutável que a compulsoriedade do voto permite uma maior participação popular se comparado aos países que adotam o voto como facultativo. Pesquisas apontam, que nas eleições de 2014 a taxa de absteísmo brasileiro, apesar de ter sido o mais alto desde as eleições de 1998, esta, está abaixo da média que é de 25,5% se comparado aos países que também adotam o voto como obrigatório.<sup>271</sup>

A implementação do voto facultativo, portanto, significaria um ganho irrisório de liberdade individual, se comparada a participação dos cidadãos nos processos eleitorais, a qual, enfrentaria uma perda substancial de eleitores, ou seja, de partícipes das deliberações políticas.<sup>272</sup>

Ademais, os que defendem que o voto deveria ser exercido de forma facultativa, tendo em vista o caráter antidemocrático que a compulsoriedade representa, repousa essa posição segundo Marshall Barberán<sup>273</sup> em uma concepção monoliticamente liberal, entre o Estado e o cidadão, desprezando portanto, a responsabilidade social que o exercício do direito de votar representa, ao compreender que ao votar os indivíduos influem na construção de regras que limitarão a sua liberdade, sendo o sufrágio um direito que visaria exclusivamente o benefício dos indivíduos, como uma vantagem de maneira que o seu exercício deveria ser voluntário.

### 3.6.2.3 O caráter educativo do voto

A participação popular é substancial para dar legitimidade a um governo, ao passo que, por meio desta há uma tendência em haver uma maior representatividade. Conforme o cientista político Valeriano Costa<sup>274</sup>, o voto obrigatório teria um papel primordial na educação do eleitor, isso porque, a compulsoriedade é uma forma de manter as camadas mais marginalizadas socialmente atentas às questões eleitorais.

---

<sup>271</sup> SENADO FEDERAL. **O dilema do voto obrigatório.** Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/reforma-politica/coligacoes-reeleicao-e-voto-facultativo/o-dilema-do-voto-obrigatorio>> Acesso em: 19 de mai. de 2016.

<sup>272</sup> MARINHO, Josaphat. **O cidadão e o direito de sufrágio.** Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180665/000347540.pdf?sequence=1>> Acesso em: 21 de mai. de 2016.

<sup>273</sup> BARBERÁN, Marshall, Pablo. El derecho y la obligación de votar. In: **Revista de Derecho**, v. XXII, n. 1, jul. 2009. p. 89

<sup>274</sup> CAMARA DOS DEPUTADOS. **Estudiosos Divergem sobre o valor 'educativo' do voto.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/150395-ESTUDIOSOS-DIVERGEM-SOBRE-VALOR-EDUCATIVO-DO-VOTO-OBRIgATORIO.html>> Acesso em: 21 de mai. de 2016.

Outrossim, na contramão dos que acreditam ser o voto obrigatório o maior responsável pelo voto fortuito, uma pesquisa concebida na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP demonstrou que as pessoas consomem mais informação quando são obrigadas a votar.<sup>275</sup>

Ademais, partir do pressuposto de que os indivíduos não têm a capacidade de escolher os seus representantes é um equívoco, conforme preleciona Darcy Azambuja<sup>276</sup>, já que, não deve ser exigido de todo eleitor uma reflexividade e uma avaliação política, bastando que este deposite a sua confiança em determinado candidato, vejamos:

[...] não seria razoável considerar o sufrágio como a decisão peremptória e refletida do indivíduo ante todos os problemas políticos, econômicos, jurídicos e sociais, e até filosóficos, que o governo do Estado moderno enfrenta. Exigir tal capacidade em cada eleitor seria tornar o sufrágio impossível para a quase totalidade dos cidadãos. Porque, pondo de parte a cultura e a experiência excepcionais que essa capacidade eleitoral suporia, a verdade é que a maioria dos indivíduos não pode dedicar-se ao estudo dos problemas de governo para ter sobre a solução deles um juízo firmado. O que é razoável, sim, é considerar que o eleitor tem bastante discernimento para escolher pessoas que, por seus conhecimentos e idoneidade, sejam capazes de bem governar, e o seu voto é uma expressão da confiança que nelas deposita. Nesse sentido, foi com razão que Hauriou disse que a representação é a organização da confiança do eleitorado nos indivíduos eleitos.

O professor do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB) Paulo Kramer<sup>277</sup>, afirma ser necessário para que a democracia brasileira amadureça, investir em educação. Sendo esta, diante das estatísticas, qual seja, cerca de 54% dos eleitores de 2010 não completaram o ensino fundamental, de acordo com o TSE, representa uma barreira real para a implementação da facultatividade do voto. Tendo em vista, que na sua concepção, o interesse pela vida política, perpassa diretamente pelo status socioeconômico e educador do eleitor, logo, "quando mais educado é o povo, mais interessado em participar da vida política ele é".

#### 3.6.2.4 Os reflexos negativos gerados pela implementação do voto facultativo

Há atualmente, uma ascendente tendência pela eliminação da compulsoriedade do voto, notadamente, após os avanços sócio econômicos em determinados países, em que se observa

<sup>275</sup> USP. **Obrigatoriedade do voto leva eleitores a se informarem mais antes de votar**. Disponível em: <<http://www.usp.br/aun/exibir?id=7517>> Acesso em: 01 de maio de 2016.

<sup>276</sup> AZAMBUJA, Darcy. Teoria geral do Estado. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008. p. 363

<sup>277</sup> CAMARA DOS DEPUTADOS. **Estudiosos Divergem sobre o valor 'educativo' do voto**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/150395-ESTUDIOSOS-DIVERGEM-SOBRE-VALOR-EDUCATIVO-DO-VOTO-OBRIGATORIO.html>> Acesso em: 21 de mai. de 2016.

um pleno desenvolvimento urbano industrial e a implementação ou retomada das formas de governos democráticos, principalmente, no início dos anos 80. Contudo, as alterações nos sistemas eleitorais, pela adoção do voto facultativo tem impactado negativamente no comportamento do eleitorado.<sup>278</sup>

Nos países em que recentemente se instituiu a facultatividade do voto no ordenamento ou que o mantém, apresenta cada vez mais altas taxas de abstenções. Para ilustrar, nas eleições presidenciais do Chile, país que adotou recentemente pela primeira vez o voto como facultativo, as taxas de abstenções deu um salto de em média 15% para mais de 58%.<sup>279</sup>

De forma majoritária, os cientistas políticos afirmam que a facultatividade do voto, implicaria no comportamento dos representantes diante da quantidade de participação do eleitorado nas urnas. As altas taxas de abstenções, tem refletido no comportamento dos governantes, ao passo que, quanto mais um determinado grupo social deixa de votar, menor a chance dos políticos, de fato, representarem essa parcela populacional nas suas decisões, com o objetivo de atender aos desígnios populares, alterando assim, a sua forma de agir durante as eleições e até mesmo passados o período eleitoral.<sup>280</sup>

Cícero Araújo, nesse diapasão, afirma que “uma participação eleitoral diferenciada de grupos sociais causa efeitos distintos na atuação dos governantes. Quem participa menos, recebe menos atenção. É isso que parece ocorrer quando o voto torna-se facultativo.”<sup>281</sup>

Ademais, Renato Janine ao analisar os Estados Unidos, onde o voto é instituído de forma facultativa, constatou que tanto as abstenções têm se mostrado significativas, quanto estas demonstram se perpetrar pelos mesmos grupos sociais, quais sejam, àqueles indivíduos marginalizados, discriminados socialmente.<sup>282</sup>

Outrossim, o autor afirma existir em decorrência do voto facultativo um ciclo vicioso de exclusão social, de acordo com o que a própria mídia norte-americana relata. Isso porquê, os números apontam, que os negros votam menos que os brancos; a exclusão dos negros

<sup>278</sup>OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de. **VOTO OBRIGATÓRIO E EQUIDADE um estudo de caso.** Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a15.pdf> > Acesso em 28 de abr. de 2016. p. 144

<sup>279</sup> SENADO FEDERAL. **O dilema do voto obrigatório.** Disponível em: < <http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/reforma-politica/coligacoes-reeleicao-e-voto-facultativo/o-dilema-do-voto-obrigatorio> > Acesso em: 22 de mai. de 2016.

<sup>280</sup> ARAÚJO, Cícero. O voto obrigatório *In*: AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA Fátima. (Orgs.). **Reforma Política no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 88

<sup>281</sup> *Ibidem, loc. cit.*

<sup>282</sup>RIBEIRO, Renato Janine. Sobre o voto obrigatório. *In*: BENEVIDES, Maria Vitória, VANNUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma Política no Brasil e Cidadania.** 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 170 *et seq.*

socialmente só aumenta, em razão de uma maior promoção dos interesses dos eleitores votantes, pelo eleito, do que aos dos não votantes e é em decorrência disso, que se acentua a abstenção dos negros nas eleições.<sup>283</sup>

Entretanto, é preciso salientar que as abstenções não tem atingindo somente as populações historicamente marginalizadas, Alain Garrigou, professor de Ciências Políticas da Universidade Paris X-Nanterre, constatou a partir do plebiscito de 24 de setembro de 2000 a respeito do mandato presidencial, com uma abstenção recorde de 70%, que as classes mais abastadas estão se afastando cada vez mais da política, a partir de um fenômeno que ele chama de “esquizofrenia benigna”, em que se deixa de votar por entender que o voto é importante, mas este não serve para nada.<sup>284</sup>

Os argumentos favoráveis à manutenção do voto como obrigatório, em contrapartida aos favoráveis à implementação do voto facultativo supramencionados, demonstra o caráter controverso que circunda a forma como tal instituto é exercido. Em razão dessa problemática, tal empasse já foi objeto de diversos Projetos de Emenda à Constituição, deste que a Carta Magna de 1988 foi promulgada e previu o voto como obrigatório.

Mais recentemente, a reforma política, como veremos, trouxe à baila o tema por meio da PEC 352/13 que propunha a alteração do art. 14, no que tange a obrigatoriedade do voto, para deixar de ser este compulsório. Mas, tal proposta foi rejeitada, votando os legisladores pela manutenção da obrigatoriedade.

---

<sup>283</sup> RIBEIRO, Renato Janine. Sobre o voto obrigatório. In: BENEVIDES, Maria Vitória, VANNUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma Política no Brasil e Cidadania**. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 171

<sup>284</sup>GARRIGOU, Alain. **Qual o sentido do voto**. CMI BRASIL. Disponível em: <<http://brasil.indymedia.org/en/blue/2002/04/24624.shtml>> Acesso em: 21 de mai. de 2016

#### 4. DA REFORMA POLÍTICA

A reforma política, conforme Walber de Moura Agra, seria a panaceia dos sistemas políticos, tendo em vista, a necessidade de adequar o mesmo, às novas realidades fáticas, de maneira a evitar a existência de *gaps* entre a seara fática e a seara normativa. Mostra-se portanto, como mecanismo extremamente útil para sincronizar as normas jurídicas às novas demandas sociais, evitando um depreciação de sua eficácia.<sup>285</sup>

De maneira a aperfeiçoar a jovem democracia brasileira, ao longo dos anos foram propostas diversas alterações, estas, advém do étimo da palavra reforma, que significa, as modificações normativas efetuadas em âmbito constitucional e infraconstitucional<sup>286</sup>

As propostas para a Reforma Política no Brasil, já tramitam há mais de duas décadas no legislativo. As propostas de mudanças, objetivam o aperfeiçoamento das normas eleitorais, visando modificar o sistema eleitoral nacional para beneficiar tão somente toda sociedade, fortalecendo o Estado Democrático de Direito.

O autor supracitado, ressalta que “a reforma política representa uma das alterações constitucionais mais necessárias e prementes que o legislador ordinário brasileiro urge implementar.” Devendo-se observar três cânones norteadores para a reforma, quais sejam, a necessidade de se moralizar os costumes políticos, fortalecimento dos partidos e fidelizar a vontade popular.<sup>287</sup>

##### 4.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS: RITO E PARTICULARIDADES

No âmbito da Reforma Política foram propostas diversas Emendas Constitucionais, estas têm um procedimento mais complexo, já que visam a alteração da Carta Magna. Há uma limitação em relação a quem pode propor uma Emenda à Constituição, conforme art. 60, incisos I, II e III <sup>288</sup>, quais sejam, os membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, com o quórum de 1/3, o Presidente da República, bem como, mais da metade das Assembleias

<sup>285</sup> AGRA, Walber de Moura. A panaceia dos sistemas políticos. **Revista Estudos Eleitorais**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, vol. 6, nº 1 jan./abr. 2011, p. 48 *et seq.*

<sup>286</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

<sup>287</sup> *Ibidem*, p. 49

<sup>288</sup> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros

Legislativas das Unidades da Federação, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros.<sup>289</sup>

Ademais, a Emenda Constitucional exige um quórum diferenciado de 3/5 dos votos dos respectivos membros, para a sua aprovação e a necessidade de dupla votação em cada Casa Legislativa, ou seja, deve ser votada em dois turnos, disposto tal regra no § 2º<sup>290</sup> do supramencionado artigo.<sup>291</sup>

No que concerne à fase constitutiva do processo legislativo da Emenda à Constituição, não há que se falar da participação do Presidente da República, tendo em vista que o titular do poder constituinte derivado reformador é o Poder Legislativo, logo, não haverá a necessidade do veto ou sanção. Aprovada a Emenda à Constituição pelas duas Casas do Congresso Nacional, de acordo com o §3º do artigo 60<sup>292</sup> seguirá diretamente à fase complementar para promulgação e publicação.<sup>293</sup>

Outrossim, há uma limitação material para proposição de uma Emenda à Constituição, consoante o §4º do artigo 60, vejamos *in verbis*:

§ 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.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa

#### 4.2 ANÁLISE QUANTO TENTATIVAS ANTERIORES E ATUAIS POR UMA REFORMA POLÍTICA SIGNIFICATIVA

A Constituinte, que deu origem a Constituição de 1988 necessitava de progressão, o impasse gerado pela necessidade de se fazer mudanças eleitorais significativas de maneira a aprofundar o debate político, foi prorrogada, a própria Constituição Federal previu a possibilidade de

<sup>289</sup> JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. rev. ampli. atuali. Salvador: jusPodivm, 2013. p. 1.006.

<sup>290</sup> § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

<sup>291</sup> JÚNIOR, Dirley da Cunha, *op. cit.*, 2013, *loc. cit.*

<sup>292</sup> § 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

<sup>293</sup> JÚNIOR, Dirley da Cunha, *op. cit.*, 2013. p. 1.021, *et seq.*

haver ajustes, notadamente, com a revisão constitucional de 1993 em que o Congresso revisor teria poder semelhante ao da assembleia constituinte para reformar aquilo que não tivesse se mostrado adequado.<sup>294</sup>

Contudo, após o impeachment do ex-presidente Fernando Collor em 1992, em que houve o resgate da discussão sobre a Reforma Política, inclusive, havendo a convocação de um plebiscito em 1993 para se definir a forma de governo, pouco se avançou, tendo em vista a corrida eleitoral que se iniciava, a qual, impediu um debate mais profundo no que concernia as normas eleitorais, refletindo assim nas alterações, que não se mostraram significativas desde então.<sup>295</sup>

Durante o mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, é que voltam com mais força uma quantidade considerável de propostas de alterações das regras eleitorais, sendo aprovados neste período a reeleição e a cláusula de desempenho, para barrar partidos inexpressivos, também chamados legenda de aluguel, que em 2006, ano em que deveria se estabelecer, foi impugnada pelo STF.<sup>296</sup>

Nos anos de 2001 e 2003 durante o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, foram montadas comissões especiais para tratar sobre a Reforma Política, havendo finalmente uma proposta que estava pronta e que foi aprovada por uma comissão especial, necessitando apenas ser votada em plenário, quando infelizmente, em 2005 surgiram denúncias de pagamentos de propina para a base aliada, vindo a ser chamado o escândalo de Mensalão que abalou o mundo político.<sup>297</sup>

A partir de 2007, sob os reflexos do Mensalão o ímpeto reformista, ao contrário das tentativas anteriores, não ganha a forma de uma comissão especial e o embate político, notadamente, com o surgimento de movimentos inéditos, tentam barrar a Reforma Política, estes, utilizaram-se dos meios que podiam para obstruir qualquer pertença alteração na legislação eleitoral. Não

---

<sup>294</sup>CAMARA DOS DEPUTADOS. **A reforma política na Assembleia Nacional Constituinte de 1988.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/451467-A-REFORMA-POLITICA-NA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE-DE-1988.html>> Acesso em: 15 de mai. de 2016.

<sup>295</sup> *Ibidem*

<sup>296</sup>CAMARA DOS DEPUTADOS. **As tentativa de mudança no sistema político ao longo dos anos.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/451601-AS-TENTATIVAS-DE-MUDANCA-NO-SISTEMA-POLITICO-AO-LONGO-DOS-ANOS.html>> Acesso em: 14 de mai. de 2016.

<sup>297</sup>CAMARA DOS DEPUTADOS. **Os efeitos do mensalão no debate sobre a reforma política.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/451731-OS-EFEITOS-DO-MENSALAO-NO-DEBATE-SOBRE-A-REFORMA-POLITICA.html>> Acesso em: 15 de mai. de 2016.

havendo espaço para diálogo, uma nova tentativa de se fazer uma reforma só se deu apenas 4 anos mais tarde, mais precisamente a partir de 2011.<sup>298</sup>

Logo no início da legislatura de 2011 se montou uma comissão especial sobre a Reforma Política, que tinha como bases de propostas formadas pelo financiamento público exclusivo de campanhas, listas fechadas, e fim das coligações, dentre outros temas, contudo não houve avanço, somente sendo retomado o debate após as manifestações de junho de 2013, que pressionou tanto o Poder Executivo, quanto ao Legislativo para que de fato, desígnios populares fossem ouvidos de maneira a interferir nas decisões políticas.<sup>299</sup>

A então Presidente Dilma Rousseff, propôs após as manifestações de junho de 2013, a realização de uma assembleia constituinte exclusiva<sup>300</sup> para a Reforma Política e a realização de plebiscito<sup>301</sup> visando coadunar os interesses sociais manifestados em 2013 com a ordem jurídica.<sup>302</sup>

Entretanto, ambas as propostas não vingaram, a primeira por ser considerada uma proposta do ponto de vista jurídico, inadequada e a segunda, foi praticamente descartada, visto que os prazos para a realização ainda em 2013 foram considerados curtos e os custos altos, sendo prorrogada para 2014 a possibilidade de haver um plebiscito a fim de que a população pudesse deliberar sobre a Reforma Política.<sup>303</sup>

Nas eleições presidenciais de 2014, não houve o plebiscito supramencionado, mesmo estando dentre as propostas de campanha da então Presidente reeleita Dilma Rousseff a Reforma Política. Na legislatura de 2015 pouco se evoluiu no que concerne à Reforma, e em 2016 após a aceitação do pedido de impeachment pelo Presidente da Câmara dos Deputados Eduardo

<sup>298</sup> CAMARA DOS DEPUTADOS. **As manobras que dificultaram a reforma política.** Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/451876-AS-MANOBRAS-QUE-DIFICULTARAM-A-REFORMA-POLITICA.html> > Acesso em: 15 de mai. de 2016.

<sup>299</sup> CAMARA DOS DEPUTADOS. **As manifestações de junho ressuscitaram a reforma política.** Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/452009-AS-MANIFESTACOES-DE-JUNHO-RESSUSCITARAM-A-REFORMA-POLITICA.html/> > Acesso em: 15 de mai. de 2016

<sup>300</sup> A assembleia constituinte exclusiva foi contestada por inúmeros constitucionalistas e por alguns Ministros do STF, tendo em vista que juridicamente, não existir a interpretação de que se possa fazer uma Constituinte específica para tratar de um assunto. Disponível em: ASSOCIAÇÃO MINEIRA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Constituinte específica para reforma política é contestada por ministros do STF e especialistas.** Disponível em: < <http://www.ammp.org.br/institucional/mostrar-noticias/noticia/9802> > Acesso em: 15 de mai. de 2016.

<sup>301</sup> No ano de 2013 tramitou na Câmara o Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 1258/13, do deputado José Guimarães (PT-CE) que visou estabelecer, os temas tratados futuramente em um plebiscito sobre a Reforma Política. CAMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto prevê plebiscito sobre a reforma política.** Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/461051-PROJETO-PREVE-PLEBISCITO-SOBRE-A-REFORMA-POLITICA.html> > Acesso em: 15 de mai. de 2016.

<sup>302</sup> CAMARA DOS DEPUTADOS, *op. cit.*

<sup>303</sup> *Ibidem*

Cunha (PMDB-RJ), da Presidente, e a consequente abertura do mesmo, impossibilitou qualquer tentativa de se fazer alterações eleitoras no Congresso Nacional.

Resta evidente portanto, as inúmeras tentativas em se fazer uma Reforma política mais significativa e as sucessivas frustrações. Entretanto, é preciso ressaltar a importância da análise das reformas já empreendidas mesmo que não tão expressivas e das propostas de reforma colocadas em pauta, estas, oferecem parâmetros para observação de reformas futuras, cria-se assim, a partir da investigação das reformas já ocorridas a possibilidade de se especular sobre o potencial para futuras reformas.<sup>304</sup>

São questões centrais na discussão sobre a reforma política, segundo Rennó, os debates em torno do que é necessário mudar, notadamente quando se olha para o passado, o presente e o futuro e se vislumbra de forma mais completa as possíveis alterações, sendo imprescindível o consenso para a ocorrência da reforma.<sup>305</sup>

Barry Ames<sup>306</sup>, ao analisar o desenho das instituições brasileiras, constatou que a obstrução para aprovação de políticas que se afastam do *status quo*, isto é, de políticas inovadoras advém do chamado *veto-players*. Estes, em suma são partidos políticos, facções ou grupos, mas podem ser indivíduos, que em regra sobre um determinado tema não chegam a um consenso, afirmando o autor que “geralmente há indivíduos cujos pontos ideais variam; em outras palavras, as posições políticas de atores coletivos não são perfeitamente coerentes.”<sup>307</sup>

O autor supracitado, afirma que há um aumento considerável de *policy stability*, isto é a estabilidade do *status quo*, ou seja, a dificuldade de aprovar uma mudança significativa quando há um maior número de atores com poder de obstrução. Isso reflete negativamente, seja em um governo Presidencialista, Parlamentarista ou no Legislativo bicameral ou unicameral.<sup>308</sup>

Nesse diapasão, Rennó ressalta que para a ocorrência da reforma política é preciso a existência de dois consensos mínimos, um de caráter empírico e o outro normativo. As discussões dos aspectos empírico da reforma permite identificar os condicionantes do processo institucional,

---

<sup>304</sup> RENNÓ, Lucio R.. Reformas políticas no Brasil realizadas e prováveis in: MULHOLLAND, Timothy, RENNÓ, Lúcio R.(Orgs.). **Reforma Política em Questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. p. 14

<sup>305</sup> *Ibidem, loc. cit.*

<sup>306</sup> AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Trad. Vera Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 332

<sup>307</sup> *Ibidem*, p. 31

<sup>308</sup> *Ibidem*, p. 30

seus incentivos e suas constrações. Já no consenso normativo, a ênfase é colocada em como o sistema político institucional deveria ser para o projeto ideal de sistema político <sup>309</sup>

Para se chegar em um consenso empírico, o autor destaca que é necessário primeiramente, concordar sobre a necessidade de reformas, ou seja, é preciso por parte dos representantes um acordo mínimo de que o sistema político atual apresenta inúmeras falhas e precisa ser mudado. Ademais, torna-se preciso delimitar quais são os problemas a serem enfrentados, logo é necessário concordar com o que não está funcionando, afirmando ainda que:<sup>310</sup>

Se houve alguma mudança institucional, é importante identificar quem a propôs, quem ganhou ou perdeu com a reforma e quando ocorreu a mudança, qual o *timing* da reforma. [...] Identificar as características do momento da reforma permite até mesmo o aventurar-se no campo da prescrição e estipular os cenários nos quais as reformas são mais plausíveis.<sup>311</sup>

Concernente aos consenso normativo, Rennó preceitua que este persegue no tempo a questão do reconhecimento dos problemas institucionais e da necessidade de mudança, aqui, o acordo que se deve ter é em relação á necessidade sobre o que deve ser colocado no lugar e o que precisa ser substituído, sob as vistas do campo do desejável, do “dever ser”. Desse modo, o consenso empírico precede o normativo, mas ambos são necessários para que ocorra a reforma política.<sup>312</sup>

#### **4.2.1 A importância da Reforma Política no contexto político atual**

Benevides ao definir política, determina que esta é sempre uma ação coletiva que requer uma vocação especial, a qual, visa precipuamente solucionar problemas decorrentes de interesses heterogêneos, que em suma são conflitantes, sendo identificada desde Aristóteles, como a busca pelo bem comum. Nesse diapasão, a grande função social dos partidos políticos é organizar a política como ação coletiva, que pressupõe tanto a definição dos agentes e dos

---

<sup>309</sup> RENNÓ, Lucio R. Reformas políticas no Brasil realizadas e prováveis *in*: MULHOLLAND, Timothy, RENNÓ, Lúcio R.(Orgs.). **Reforma Política em Questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. p. 15

<sup>310</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

<sup>311</sup> *Ibidem*, p. 15 *et seq.*

<sup>312</sup> *Ibidem*, p. 16

espaços físicos e institucionais quanto aos fins e aos meios visando a realização de um programa de ação que abarque a uma coletividade.<sup>313</sup>

Portanto, a “política” quando é realizada de maneira a gravitar sobre interesses pessoais ou grupais, agindo por meio de compadrios, negócios ou até mesmo *cosa nostra*, mostra-se como socialmente nefasta, contrária ao bem comum e portanto, contrária à coletividade.<sup>314</sup>

O desvirtuamento, portanto, da política, gerada notadamente pelos representantes no exercício da função pública deve ser rechaçado. Atualmente no Brasil, há uma grave crise política e de representatividade gerada pelo maior escândalo de corrupção e lavagem de dinheiro já vivenciado, qual seja, o decorrente de uma operação da Polícia Federal nomeada de lava-jato.<sup>315</sup>

O escândalo mencionado, que envolveu a empresa estatal Petrobrás, tiveram como atores principais empreiteiras, funcionários da estatal, operadores financeiros e por fim, agentes públicos.<sup>316</sup> Dentre os investigados no ano de 2015, o STF permitiu a abertura de 21 inquéritos policiais que envolveu 49 políticos,<sup>317</sup> dentre os políticos envolvidos, 23 investigados atuam na Câmara dos Deputados.<sup>318</sup>

Como já visto anteriormente<sup>319</sup>, as tentativas de reforma e o seu debate cessam em meio a crises de conotações políticas. Essas crises, envolvem principalmente os parlamentares, estes, que deveriam ser os representantes dos interesses da população agem em prol de interesses escusos, que nada têm a ver com a função que exercem, gerando uma crise tanto da representatividade quanto da governabilidade.

Rennó, ao diferenciar representatividade de governabilidade afirma respectivamente que, a representatividade diz respeito à relação entre eleito e eleitor, baseando-se na ideia de contabilidade democrática vertical, seria a responsabilidade que os representantes têm que ter para com as demandas populares e seus interesses diversos, visando a ampliação da

<sup>313</sup> BENEVIDES, Maria Victória. Nós o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia *In*: BENEVIDES, Maria Vitória, VANNUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma Política no Brasil e Cidadania**. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 84

<sup>314</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

<sup>315</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Entenda o caso**. Disponível em: < <http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>> Acesso em: 22 de mai. de 2016.

<sup>316</sup> *Ibidem*

<sup>317</sup> CARTA CAPITAL. **LAVA jato: os políticos investigados**. 06 de mar. 2015. Disponível em: < <http://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/lava-jato-os-politicos-investigados-1275.html>> Acesso: 22 de mai. de 2016

<sup>318</sup> MACEDO, Fausto; YONEYA, Fernanda. 23 investigados da lavajato decidem neste domingo impeachment da Presidente. **Estadão**. 17 de abr. 2016. Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/votacao-do-impeachment-tera-23-deputados-alvo-da-lava-jato/>> Acesso em: 22 de mai. de 2016

<sup>319</sup> Vide tópico 4.2

participação política. Já a governabilidade, se relaciona com a eficiência decisória do sistema político, associa-se com a formação de maiorias legislativas e de coalizão de governo, a questões de controle horizontal, existência e funcionamento de pesos e contrapesos entre os Poderes.<sup>320</sup>

O Brasil tornou-se refém do próprio sistema, conforme o autor supramencionado. Isso porque, governabilidade e representatividade apresentam-se como inversamente proporcionais, gerando entraves que desestimulam a tentativa de reformas, nas palavras do autor:

Aumentos na representatividade do sistema acarretam perdas na governabilidade porque um maior número de interesses representados facilita a ocorrência de discordância e diminui a probabilidade de consensos governativos. Contrariamente, quanto menor a representatividade do sistema, há menos atores envolvidos no processo decisório, e mais fácil é construir maiorias. Essa dualidade entre governabilidade e representatividade pode até mesmo provocar um paradoxo para a reforma política. Um número exagerado de atores na esfera política tende a gerar um desequilíbrio e a estimular a demanda por reformas. Mas, ao mesmo tempo, o processo decisório, pelo grande número de atores com capacidade de travar negociações, vê-se paralisado, gerando restrições à mudança no status quo e, portanto, na ocorrência de reformas.<sup>321</sup>

É dentro dessa sistemática, que Barry Ames<sup>322</sup> identifica no seio do Poder Legislativo a importância do fisiologismo nas posições que dizem respeito ao interesse público. O autor identifica duas situações históricas para exemplificar a corrupção que circunda o parlamento, quais sejam, na realização da Assembleia Constituinte de 1987/1988 e na aprovação de inúmeras reformas de caráter antipopulares, notadamente, com a da emenda que instituiu a reeleição.

Em ambas situações, os deputados podiam ser comprados, ou pelo menos alugados, a fim de que votassem a favor do Poder Executivo e contra o Congresso, após terem sido beneficiados com verbas públicas, oferta de cargos públicos para os deputados e seus parentes, até mesmo com o recebimento de propina. Logo, essas circunstâncias demonstram a fragilidade do vínculo entre eleitores, deputados e partidos, de acordo com o autor, a população brasileira pressiona muito pouco os Deputados e seus partidos.<sup>323</sup>

---

<sup>320</sup> RENNÓ, Lucio R.. Reformas políticas no Brasil realizadas e prováveis *in*: MULHOLLAND, Timothy, RENNÓ, Lúcio R.(Orgs.). **Reforma Política em Questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. p. 19

<sup>321</sup> *Ibidem*, p. 18

<sup>322</sup> AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Trad. Vera Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 339 *passim*

<sup>323</sup> *Ibidem*, p. 345

Benevides<sup>324</sup> ao afirmar sobre a necessidade de se fazer uma reforma política, traz à baila a mesma problemática identificada acima e a necessidade de superação dos entraves gerados pelos próprios parlamentares que não agem em benefício da população, mas tão somente em benefício próprio, vejamos:

Hoje, nossos partidos (com honrosas e conhecidas exceções) não exercem aquela função precípua porque, simplesmente, não o desejam- parece que estão bem dessa maneira, com regras que os beneficiam. Muitos são máquinas eleitorais e as tais “legendas de aluguel” durante as campanhas, ou máquinas parlamentares, atuando como *lobbies* pagos pelo erário. Sua reforma é tão necessária quanto a realização de eleições ou o ar democráticos que queremos respirar, com liberdades públicas e imprensa livre.<sup>325</sup>

Para que o Brasil tenha êxito no projeto de desenvolvimento a estabilidade política, a governabilidade e a eficácia institucional, concomitante com a estabilidade econômica são fundamentais. Todavia, para que tal objetivo se cumpra é preciso higidez institucional, sendo alcançada pelas inadiáveis reformas políticas. Estas devem começar a tratar dos sistemas eleitorais e partidários e demais temas, afirmando Marco Maciel que estes são gênero de primeira necessidade.<sup>326</sup>

A estabilidade dos nossos sistemas no campo social é mutável em razão da sua complexidade, diferenciando-se da Física por exemplo, que tem como característica o equilíbrio. Esses sistemas são entrópicos, em que os desajustes e crises são agravadas pelo desequilíbrio, essa característica peculiar leva a necessidade de distinção entre os diferentes sistemas que compõe o conjunto do universo político, os quais influenciam e os que são influenciados.<sup>327</sup>

O sistemas eleitoral influencia, atuando como variável condicionante do sistema partidário, e ambos atuam como variáveis que condicionam o sistema de governo. Logo, quando há uma incompatibilidade uma inconsistência entre os três elementos que compõe o conjunto do universo político, a entropia torna-se inevitável, que afeta consequentemente a estabilidade e o equilíbrio do sistema.<sup>328</sup>

É nesse cenário em que o Brasil atualmente se encontra, sendo necessário se fazer a reforma política, ela irá funcionar como um processo de ajuste e que aprimoram o conjunto dos sistemas supracitados, não se realizando portanto simples mudanças ocasionais.<sup>329</sup>

---

<sup>324</sup> BENEVIDES, Maria Victória. Nós o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia *In*: BENEVIDES, Maria Vitória, VANNUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma Política no Brasil e Cidadania**. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 84

<sup>325</sup> *Ibidem, loc. cit.*

<sup>326</sup> MACIEL, Marco. **Reformas e governabilidade**. Brasília: Senado Federal, 2004. p. 17

<sup>327</sup> *Ibidem, p. 18*

<sup>328</sup> *Ibidem, loc. cit.*

<sup>329</sup> *Ibidem, loc. cit.*

#### 4.2.2 A PEC 352/13 pela adoção do voto facultativo

As tentativas de se fazer uma Reforma Política como já colocado anteriormente, foram inúmeras desde a Promulgação da Constituição em 1988. Durante todo o período de debates, inúmeros temas foram suscitados, notadamente, aqueles que têm um certo respaldo social, visando coadunar os interesses populares com a ordem jurídica. Dentre os temas que foram abordados, está a proposta em se estabelecer o exercício do voto como não compulsório.

Somente no ano de 2010, haviam 40 Propostas de Emenda à Constituição (PECs), objetivando a mudança da legislação, de maneira a tornar o voto que atualmente está instituído no art. 14 da Constituição como obrigatório para facultativo, sendo a mais antiga datada o ano de 1994, PEC 190/94 que foi proposta pelo ex-Deputado Pedro Irujo, o qual, apesar de extinguir a compulsoriedade do exercício de votar, manteve o alistamento eleitoral como obrigatório para maiores de 18 anos.<sup>330</sup>

Após a insurgência das manifestações de junho de 2013, que mobilizaram todo o Brasil, o Poder Executivo juntamente com o Poder Legislativo, sentiram a necessidade de dar uma resposta à população quanto as reivindicações que vieram à baila juntamente com a insatisfação pelo aumento do preço do transporte público em São Paulo, que se alastrou por todo o país.

Dentre as inúmeras insatisfações demonstradas durante os protestos, estavam a falta de representatividade daqueles eleitos pela população, o que gerou a necessidade de se promover mais uma vez o debate aprofundado sobre as normas eleitorais, acentuando-se assim, a primordialidade da tão esperada Reforma Política, que mais uma vez trouxe a facultatividade do voto como tema importante a ser tratado, mais precisamente a partir da PEC 352/13.

A Proposta de Emenda à Constituição supramencionada, foi Proposta pelo Deputados Cândido Vaccarezza (PT-SP) e outros no ano de 2013, mas somente em fevereiro de 2015 passou a tramitar na Câmara a partir do ato da presidência<sup>331</sup> que criou a Comissão Especial destinada a proferir parecer, sobre as alterações propostas, vejamos *in verbis* quais sejam:

Altera os artigos 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da Constituição Federal, para tornar o voto facultativo, modificar o sistema eleitoral e de coligações, dispor sobre o

<sup>330</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Tramitam na Câmara 40 PECs para tornar o voto facultativo.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/150397-TRAMITAM-NA-CAMARA-40-PECS-PARA-TORNAR-O-VOTO-FACULTATIVO.html>> Acesso em: 16 de mai. de 2016.

<sup>331</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ato da Presidência de 04/ 02/2015.** Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/legin/int/atopre\\_sn/2015/atodapresidencia-56669-4-fevereiro-2015-780251-norma-cd-presi.html](http://www2.camara.leg.br/legin/int/atopre_sn/2015/atodapresidencia-56669-4-fevereiro-2015-780251-norma-cd-presi.html)> Acesso em: 17 de mai. de 2016

financiamento de campanhas eleitorais, estabelecer cláusulas de desempenho para candidatos e partidos, prazo mínimo de filiação partidária e critérios para o registro dos estatutos do partido no Tribunal Superior Eleitoral, determinar a coincidência das eleições e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo, regular as competências da Justiça Eleitoral e submeter a referendo as alterações relativas ao sistema eleitoral.<sup>332</sup>

A PEC 352/13, que atualmente encontra-se prejudicada, tendo em vista que foi apensada<sup>333</sup> a PEC 182/07 originária do Senado Federal, tendo em vista a similaridade das propostas de alterações presentes em ambas as Emendas, restringiu desde então as suas propostas iniciais de alterações. Isso porque, no que concerne à adoção voto facultativo na Câmara dos Deputados, essa proposta foi rejeitada por 311 votos a 134 em junho de 2015.<sup>334</sup>

Caso a proposta viesse a ser aceita, haveria a alteração do § 1º do artigo 14 da CF<sup>335</sup>, ao acrescentar o §1º-A, que determinaria a facultatividade do voto para maiores de 18 anos, mantendo contudo, o alistamento eleitoral para maiores de 18 anos e facultativos para os analfabetos, maiores de setenta anos e para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.<sup>336</sup>

Contudo, durante as votações, a Câmara rejeitou essa proposição e, assim, manteve a obrigatoriedade do voto. Portanto, considerando o disposto no art. 60, § 5º, da Constituição de 1988, a referida proposição de emenda constitucional rejeitada não poderá ser objeto de nova proposta dentro da mesma sessão legislativa.

#### 4. 3 REFORMA POLÍTICA E A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Paulo Bonavides afirma que não há democracia sem participação popular. Esta, assina o grau de eficácia e legitimidade das relações de poder, apontando para forças sociais que vitalizam

<sup>332</sup>CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 352/2013**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600023>> Acesso em 16 de mai. de 2016.

<sup>333</sup>CÂMARA DOS DEPUTADOS. **COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A DAR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 182, DE 2007**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1332561&filename=PRL+1+PEC18207+%3D%3E+PEC+182/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1332561&filename=PRL+1+PEC18207+%3D%3E+PEC+182/2007)> Acesso em: 17 de mai. de 2016.

<sup>334</sup>CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Câmara rejeita voto facultativo e mantém obrigatoriedade atual**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/489935-CAMARA-REJEITA-VOTO-FACULTATIVO-E-MANTEM-OBRIGATORIEDADE-ATUAL.html>> Acesso em: 17 de mai. de 2016.

<sup>335</sup>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.

<sup>336</sup>CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 352/2013**, *loc. cit.*

a democracia, permitindo ainda estender e abranger o fenômeno político das relações de poder em uma sociedade repartida em classes distintas, esferas e categorias de interesses.<sup>337</sup>

Ao assumir o termo da teoria da soberania nacional, a democracia representativa se vê frustrada na tentativa de instalar no Estado uma organização política de respeito ao interesse público. Ao revés, permitiu a atuação discricionária do parlamentar, deixando limites à atuação individualistas, dando margem a atuação em prol de interesses escusos ao público. Nesse diapasão, cresce a necessidade de respeito ao titular do poder, ou seja, a exigência de incorporar a manifestação da soberania popular ao processo político.<sup>338</sup>

Conforme Meirelles Teixeira, há algumas ficções que gravitam em torno do regime representativo. A primeira delas é a de que tanto os representantes quanto os cidadãos não estejam passíveis a interesses particulares e influenciáveis para atender aos interesses da coletividade, ademais, de que haja sempre uma identificação entre a vontade do representante e a vontade dos representados.<sup>339</sup>

Desse modo, a prática da democracia direta apresenta-se como um instrumento de superação das ficções em razão da sua vantajosidade, ao passo que, possibilitaria aos representados fiscalizar assembleias no combate ao conservadorismo político, corrigir os erros e as omissões perpetrados pelos corpos representativos e da corrupção destes, ao vislumbrarem o domínio de áreas governamentais e sociais.<sup>340</sup>

Marco Soares afirma, que a concretização do princípio da identidade do representante em relação ao representado é uma quimera, entretanto, o poder exercido somente pelos representantes, apesar de indispensável na sociedade contemporânea, mostra-se limitado do ponto de vista do interesse público e em contrapartida, o mandato imperativo é impraticável atualmente, logo, mecanismos que permitam a interferência popular nas tomadas de decisões dos governantes se mostram imprescindíveis.<sup>341</sup>

Portanto, a participação popular não se exaure na formação das instituições representativas, principalmente por meio do voto, embora, seja essa manifestação uma evolução do Estado

---

<sup>337</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 51.

<sup>338</sup> SOARES, Marcos Antônio Siqueira. **O plebiscito, o referendo e o exercício do poder**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998. p. 127

<sup>339</sup> TEXEIRA, Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. Forense, 1991. p. 486

<sup>340</sup> *Ibidem*, p. 481 *passim*.

<sup>341</sup> SOARES, Marcos Antônio Siqueira, *op. cit.*, 1998. p.126

Democrático de Direito. A efetiva e operante manifestação da cidadania na vida pública, para representar o seu mais completo desenvolvimento, não deve ficar restrita ao voto.<sup>342</sup>

No caso brasileiro, em razão dos poucos processos de interferência direta da população por meio dos mecanismos de participação previstos na Constituição, Bonavides<sup>343</sup> assevera que a nossa democracia apresenta-se bloqueada, mutilada, vejamos *in verbis*:

A democracia do sistema constitucional brasileiro se mostra na essência o reverso, em virtude da execução que se lhe tem dado por obra do bloqueio representativo quase total, que obscurece, usurpa e invalida o teor de democracia direta constante dos artigos 1º e 14 da Carta Magna de 1988. Somos uma democracia bloqueada, uma democracia mutilada, uma democracia sem povo; o que, aliás, é singular contradição de forma e substância, porquanto se suprime aí o passivo das liberdades e dos direitos humanos.

Por conseguinte, ainda conforme o autor, o bloqueio executivo da democracia é a negação dos postulados e valores pelos quais por cerca de dois séculos de constitucionalismo ao longo do Império e da República foi cimentado, assim, ao desestimular a participação popular de forma direta o governo se tinge das cores da Constituição, mas, que em verdade, este seria a anticonstituição, a antidemocracia o antigoverno.<sup>344</sup>

Peter Häberle, evidencia que a interpretação constitucional, de maneira consciente, tem se mostrado como manifestação de uma sociedade fechada, em razão da sistemática interpretação por parte somente de interpretes jurídicos “vinculados às corporações” e por aqueles partícipes dotados de formalidade do processo constitucional.<sup>345</sup>

Age-se portanto, na contramão da natureza da interpretação da Constituição, que é um elemento das sociedades abertas, de modo que “todas as, potências públicas, participantes materiais do processo social, estão nela envolvidas, sendo ela, a um só tempo, elemento resultante da sociedade aberta e um elemento formador ou constituinte dessa sociedade.”<sup>346</sup>

Os critérios de interpretação constitucional não de ser tanto mais abertos quanto mais pluralista for a sociedade, assim, cria-se um conceito amplo de hermenêutica, no qual, “cidadãos e grupos, órgãos estatais, o sistema público e a opinião pública representam as forças produtivas de interpretação, eles são intérpretes constitucionais em sentido lato.” Há

---

<sup>342</sup>FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O desenvolvimento da democracia como resultado da efetiva participação do cidadão *in*: GARCIA, Maria (coord.). **Democracia, hoje. Um modelo político para o Brasil**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997. p. 214

<sup>343</sup>BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 60/61

<sup>344</sup>*Ibidem, loc. cit.*

<sup>345</sup>HÄBERLE, Peter. **A Sociedade Aberta dos Interpretes da Constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. p. 13

<sup>346</sup>*Ibidem, loc. cit.*

desse modo, a interpretação constitucional democratizada, sendo imprescindível, para a sua efetivação a participação do cidadão de forma ativa, bem como das potências públicas já mencionada, onde nas palavras do autor:<sup>347</sup>

Todo aquele que vive no contexto regulado por uma norma e convive com este contexto é, indireta ou, até mesmo diretamente, interprete dessa norma. O destinatário da norma é participante ativo, muito mais ativo do que se pode supor tradicionalmente, do processo hermenêutico. Como não são apenas os intérpretes jurídicos da Constituição que vivem a norma, não detêm eles o monopólio da interpretação da Constituição.<sup>348</sup>

É incontrovertido portanto, a necessidade e a importância da participação popular no que concerne às deliberações estatais, notadamente na reforma política. Afirma-se que fatores externos ao próprio Congresso, deverão estar envolvidos, se pensarmos realmente nos aperfeiçoamentos que a nação demanda no tocante a reforma política.<sup>349</sup>

Isso porque, no que tange os representantes responsáveis por tal reforma, assim como os seres humanos, os seres políticos agem em consonância com alguns princípios universais que necessariamente não atendem aos da ética pública, como raciocinar e agir em conveniência com uma relação de custo e benefício que lhe seja favorável, dificilmente sacrificando-se em prol do coletivo, sinaliza assim, a improbabilidade efetiva de uma reforma mais consistente.<sup>350</sup>

Ademais, a participação popular não exclui a interferência dos Poderes Executivo e Judiciário, ressalvando Dóris de Faria, que por essas instituições estarem passíveis de agir por interesses individuais, próprios, restaria a possibilidade de interferência de uma terceira força, qual seja, a advinda da mídia ou ainda pela atuação do Ministério Público, que é um fator de avanço institucional pós-constituente.<sup>351</sup>

Benevides, pontua a crise de representatividade que assola o Brasil e os reflexos na reforma política, ao afirmar que deve ser colocada no debate das propostas da reforma a delicada questão de eficácia e de legitimidade, ao passo que esta, até o presente momento, tem sido assunto restrito à atividade parlamentar, e portanto, partidária.<sup>352</sup>

---

<sup>347</sup> HÄBERLE, Peter. **A Sociedade Aberta dos Interpretes da Constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. p. 14

<sup>348</sup> *Ibidem*, p.15

<sup>349</sup> FÁRIA, Dóris de. Uma Ecologia da Reforma Política no Brasil de Hoje *in*: MULHOLLAND, Timothy, RENNÓ, Lúcio R.(Orgs.). **Reforma Política em Questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008. p. 249

<sup>350</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

<sup>351</sup> *Ibidem*, *loc. cit.*

<sup>352</sup> BENEVIDES, Maria Victória. Nós o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia *In*: BENEVIDES, Maria Vitória, VANNUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma Política no Brasil e Cidadania**. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 84

Constatando a autora supracitada, que tanto no Brasil quanto no mundo os partidos estão em baixa, em razão das sistemáticas críticas, passando os parlamentares, em geral, a serem vistos na melhor das hipóteses como inúteis e na pior, como corruptos, isso porque, o desamor não recai sobre os partidos, em razão do desconhecimento da sigla.<sup>353</sup>

Logo, urge a necessidade de se acabar com o círculo vicioso gerado pelos pretensos reformistas, em que faltam verdadeiros partidos o que não contribui para consolidar a democracia e não há partidos porque não há democracia, isso só será possível com uma reforma política ampla, principalmente, se estiver pautada na premissa da maximização da participação popular.<sup>354</sup>

Mesmo que em um cenário político perverso como o atual, a reforma política se mostra como o melhor caminho a ser seguido, ainda que haja uma imprecisão quanto aos efeitos posteriores advindos da reforma. As mudanças, fortalecem sobremaneira o interesse e a participação popular, já que estas podem gerar socialmente efeitos benéficos para as práticas públicas futuramente, especialmente no que diz respeito a ética dos políticos.<sup>355</sup>

Evidencia-se assim, que diante do atual cenário político, assolado pela crise de representatividade, a urgência por uma reforma política. Entretanto, esta deve ser legitimada socialmente, desse modo, como instrumento ultimo de adaptação da Constituição as novas realidades sociais, apresentam-se o plebiscito ou o referendo, que permite ao povo participar como interpretes da Constituição.<sup>356</sup>

#### 4.4 PROPOSTAS DE DECRETO LEGISLATIVO PARA REALIZAÇÃO DE PLEBISCITOS

A Constituição Federal de 1988 prevê no seu art. 14, inciso I, o plebiscito como um dos mecanismos que permite a interferência direta da população nas deliberações políticas, estando este, instituído e regulado pela Lei 9.709/98<sup>357</sup>

<sup>353</sup> BENEVIDES, Maria Victória. Nós o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia *In*: BENEVIDES, Maria Vitória, VANNUCHI, Paulo e KERCHÉ, Fábio (Orgs.). **Reforma Política no Brasil e Cidadania**. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 84

<sup>354</sup> *Ibidem*, loc. cit., et seq.

<sup>355</sup> FARIA, Dóris de. Uma Ecologia da Reforma Política no Brasil de Hoje *in*: MULHOLLAND, Timothy, RENNÓ, Lúcio R.(Orgs.). **Reforma Política em Questão**. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2008. p. 249

<sup>356</sup> SOARES, Marcos Antônio Siqueira. **O plebiscito, o referendo e o exercício do poder**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998. p. 123

<sup>357</sup> *Vide* subtópico. 2.2.1

O plebiscito visa consultar de maneira prévia a população a fim de que esta delibere sobre questões de interesse coletivo. Contudo, para que seja proposto, a depender da matéria suscitada, desde que verse sobre questões de relevante interesse nacional, deve cumprir os requisitos previstos no artigo 3º da supracitada Lei, quais sejam, só poderá ser convocado mediante decreto legislativo, com no mínimo 1/3 dos votos dos membros que compõe uma das Casas do Congresso Nacional.<sup>358</sup>

Inúmeras propostas de Decretos Legislativo já tramitaram na Câmara dos Deputados no que concerne, especificamente, sobre a consulta quanto a alteração constitucional para adoção do voto facultativo. Em 2007 foi proposto o PDC 384/07 pelo deputado Magela (PT-DF), tendo em vista o caráter controvertido do tema, não se chegou a um consenso entre os deputados que integraram a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) sobre a proposta.<sup>359</sup>

Apesar de não vingar a proposta do plebiscito, na época em que esta tramitava da Câmara, o presidente nacional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Ophir Cavalcante, manifestou-se favorável a realização do plebiscito antes da mudança constitucional, tendo em vista a importância do fortalecimento da democracia participativa, conforme o advogado "embora pessoalmente seja favorável ao voto obrigatório, por incentivar o cidadão a melhor se informar para exercer sua escolha, espero que essa decisão venha de baixo para cima, ou seja, da própria sociedade".<sup>360</sup>

No ano de 2013<sup>361</sup>, após as manifestações de junho, quando foram retomados os debates em relação à reforma política, a Presidente Dilma Rousseff apresentou uma a proposta para que fosse realizado um plebiscito, visando a consulta popular sobre temas concernentes á reforma pretendida, quais sejam, financiamento de campanhas, sistema eleitoral, suplência de senadores, coligações partidárias e voto secreto<sup>362</sup>. O deputado José Guimarães (PT-CE), atendendo ao pleito da então Presidente, chegou a apresentar um projeto (PDC 1258/13)

---

<sup>358</sup> Vide subtópico 2.2.1

<sup>359</sup>FERNANDES, Edivaldo. Plebiscito para implantar voto facultativo gera polêmica no CCJ. **Jornal da Câmara**. Brasília, 27 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/jornalCamara/?date=2009-05-27>> Acesso em: 23 de mai. de 2016.

<sup>360</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Plebiscito sobre voto facultativo também divide opiniões**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/150396-PLEBISCITO-SOBRE-VOTO-FACULTATIVO-TAMBEM-DIVIDE-OPINIOES.html>> Aceso em: 23 de mai. de 2016.

<sup>361</sup> Vide tópico 4.2

<sup>362</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Temas do plebiscito proposto pelo governo**. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/446833-TEMAS-DO-PLEBISCITO-PROPOSTO-PELO-GOVERNO.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/446833-TEMAS-DO-PLEBISCITO-PROPOSTO-PELO-GOVERNO.html)> Acesso em: 23 de mai. de 2016

assinado também por deputados do PCdoB, PDT e PSB, convocando o plebiscito, mas o texto não avançou na Câmara.<sup>363</sup>

No ano seguinte a propositura do PDC 1258/13, acirrou-se o debate em relação à proposta. Houve a manifestação de duas frentes divergentes quanto a pertinência do plebiscito, alguns deputados se posicionaram a favor e a grande maioria posicionaram-se contra, afirmando que em razão dos temas tratados, seria mais adequado a realização de um referendo.

O referendo<sup>364</sup>, por se tratar de uma consulta popular posterior sobre determinada decisão ou ato de governo, seja para atribuir a eficácia, caso ainda não tenha sido conferida, ou para suspender a eficácia, em caso de estar o ato ou a decisão temporariamente em execução, seria o instrumento de efetivação da democracia direta mais adequado segundo a maioria dos deputados.

O Presidente da Câmara dos Deputados à época, manifestou-se favorável ao referendo. Logo, foi contrário ao plebiscito, tendo em vista que na sua concepção os representantes do povo, por estarem nesta condição teriam a obrigação de deliberarem a respeito da reforma, nas palavras do Deputado “essa pauta se impõe sobre as demais” “se nós estamos em um parlamento eleito pelo voto popular para cuidar dessas coisas, por que não fazê-lo? E ainda mais submetê-lo a um referendo, para ter sim a participação popular.”<sup>365</sup>

Ademais, os Deputados contrários ao plebiscito suscitaram ainda a problemática gerada pela complexidade dos temas que ficariam a cargo da população decidir, alegando serem técnicos, contrariando os Deputados favoráveis que reafirmam a necessidade da população pressionar o Congresso para que este vote e debata sobre a reforma que se arrasta por mais de 20 anos, escolhendo os temas que devem ser levados à baila.<sup>366</sup>

Apesar de em 2014, ter sido entregue um abaixo-assinado, ao Presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves, por 477 entidades, presentes dentre estas, movimentos sociais, sindicais e organizações política, contendo em tal documento 7,5 milhões de assinaturas, visando a realização de plebiscito para consulta à população sobre a criação de

---

<sup>363</sup>CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Câmara discute propostas de reforma política há mais de 20 anos.** Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476611-CAMARA-DISCUTE-PROPOSTAS-DE-REFORMA-POLITICA-HA-MAIS-DE-20-ANOS.html> > Acesso em: 23 de mai. de 2016

<sup>364</sup> *Vide* tópico 2.2.3

<sup>365</sup>CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Plebiscito de reforma política enfrenta dificuldade no Congresso.** Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476651-PLEBISCITO-DE-REFORMA-POLITICA-ENFRENTA-DIFICULDADE-NO-CONGRESSO.html> > Acesso em: 23 de mai. de 2016.

<sup>366</sup>*Ibidem*

uma assembleia constituinte sobre a reforma política, que tem como base a PDC 1508/14, atualmente apensado a proposta supramencionada, nada foi deliberado a respeito.<sup>367</sup>

Em meio a uma grave crise política que assola o nosso país, notadamente, em razão do processo de impeachment em curso da Presidente Dilma Rousseff, bem como, da operação lava-jato que está investigando uma gama de agentes públicos, dentre estes Senadores e Deputados, tanto as deliberações e debates sobre a proposta de emenda à Constituição 182/07 que versa sobre a reforma política está estagnada, quanto a Proposta de Decreto Legislativo<sup>368</sup> supramencionado.

#### 4.5 O VOTO FACULTATIVO E OS REFLEXOS NA REFORMA POLÍTICA: AVANÇO OU RETROCESSO?

O voto é um dos instrumentos mais importantes de efetivação do princípio fundante do Estado Democrático de Direito, qual seja, o da soberania popular, a ser exercida por meio dos representantes eleitos, assentada no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, no seu parágrafo único, o qual preceitua que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”

Nesse diapasão, pode-se identificar, na soberania, dois lados: o dos governantes e o dos governados. Estes, não estabelecem apenas uma relação, mas travam uma luta constante. Isso porque o povo, sistematicamente, representa um obstáculo para o poder soberano, ao lhe ser permitido bloquear ou limitar, pelo menos temporariamente a vontade dos que estão exercendo o poder.<sup>369</sup>

Entretanto, há o entendimento de que esta soberania pode ser desafiada e derrubada. Ao passo que, “quem não está presente não pode causar problemas”, tanto na política quanto na economia, está à disposição dos governados constantemente a ameaça de rejeitar a sua posição de servidão da relação travada entre estes e os seus representantes. Essa espécie de êxodo pela

<sup>367</sup>CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Presidente da Câmara recebe abaixo-assinado por plebiscito da reforma política** Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475964-PRESIDENTE-DA-CAMARA-RECEBE-ABAIXO-ASSINADO-POR-PLEBISCITO-DA-REFORMA-POLITICA.html>> Acesso em: 23 de mai. de 2016

<sup>368</sup>CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PDC 1258/2013.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589488>> Acesso em 23 de mai. de 2016.

<sup>369</sup>HARDT, Michel, NEGRI, Antônio. **Multidão Guerra e democracia na era do império.** Trad. Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 417 *et. seq.*

recusa da relação com os governantes, exerce a fuga das forças de opressão, servidão e perseguição em busca da liberdade.<sup>370</sup>

Logo, sem a participação ativa dos governados a soberania desmorona, ao passo que, esta deve estar constantemente gerida, contendo ou deslocada, de maneira a constituir o ato essencial de libertação a uma ameaça. Como o poder soberano não pode ser autônomo, como a soberania é uma relação, esses atos de recusa a participação ativa pelos governados na coisa pública constituem efetivamente uma ameaça à democracia e conseqüentemente á soberania.<sup>371</sup>

Tal concepção de soberania, ao meu ver, cabível ao sistema democrático brasileiro, dá o indicativo de que a implementação do voto facultativo no Brasil representaria um retrocesso. Isso porque, tendo em vista os argumentos já suscitados favorável à manutenção da obrigatoriedade do voto, precipuamente, no que concerne aos dados que demonstram uma menor participação popular durante os pleitos eleitorais afastam os governados do governo a que tornam-se dependentes.

Ademais, a não compulsoriedade do voto gera um crescente desinteresse pela política, mais precisamente, aqueles que constituem as classes marginalizadas. Favorável a essa concepção, a professora da UERJ Vânia Aieta afirma que "a omissão do eleitor pode ser um elemento de agravamento do atraso político, econômico e social das áreas mais pobres do país". Outrossim, a obrigatoriedade do voto que incita a participação dos menos favorecidos nas eleições, acabam por qualificar gradativamente a democracia, contribuindo para a educação política do eleitor através do exercício do voto.<sup>372</sup>

Ainda nas palavras da professora "o voto obrigatório inibe o político porque é muito mais gente votando, controlando". De maneira a coadunar com essa concepção, Paulo Baía sociólogo e cientista político da UFRJ, assevera que a facultatividade do voto poderia favorecer a grupos específicos, em razão da baixa participação dos brasileiros durante as eleições<sup>373</sup>, vejamos:

"É um modelo que favorece as campanhas eleitorais, ao contrário do que muitos acreditam. Em sociedades nas quais o voto não é obrigatório, alguns políticos incentivam a não participação do povo nas eleições para permanecer no poder, pois, quanto menor o cenário eleitoral, maior a possibilidade de eleição"

<sup>370</sup> HARDT, Michel, NEGRI, Antônio. **Multidão Guerra e democracia na era do império**. Trad. Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2005. p. 417 *et. seq.*

<sup>371</sup> *Ibidem, loc. cit.*

<sup>372</sup> OABRJ. **Voto: direito ou dever de escolher?**. Disponível em: <<http://www.oabRJ.org.br/materia-tribuna-do-advogado/17847-Voto-direito-ou-dever-de-escolha>> Acesso em: 24 de mai. de 2016.

<sup>373</sup> *Ibidem*

Para ilustrar tal problemática, recentemente a Bulgária, país europeu que integra a União Europeia alterou o Código Eleitoral, passando a disciplinar que votar é um “dever cívico”, logo, obrigatório a todos. Inclusive, na votação que propunha alteração, 109 legisladores foram favoráveis a adoção do voto obrigatório contra 74 favoráveis a manutenção do voto facultativo.<sup>374</sup>

A principal motivação para adoção do voto obrigatório na Bulgária, segundo o vice-líder do partido no poder Krassimir Velchev, é a necessidade de uma maior participação popular nas eleições, visando a redução das fraudes eleitorais, bem como, da compra de votos. Em 2014 apenas 49% dos eleitores participaram das eleições parlamentares, levando ao poder o governo minoritário liderado pelo primeiro ministro Boyko Borisov, este, teve o gabinete derrubado em 2013 após protestos anti-austeridade.<sup>375</sup>

A democracia brasileira encontra-se em pleno desenvolvimento e amadurecimento, sendo a participação popular essencial para plenitude do sistema de governo, tendo em vista que esta é uma arma que mitiga os efeitos nefastos provenientes do desvirtuamento das funções públicas pelos representantes eleitos pelo povo.

A mudança eleitoral da Bulgária, alterando a forma de exercício do voto, principalmente, em decorrência do alto nível de corrupção, atrelado a baixa participação popular, deve servir de alerta para o Brasil, no que tange os malefícios da implementação do voto como facultativo. Vale ressaltar, que o Brasil no índice de Transparência Internacional<sup>376</sup> que mede a corrupção, em 2014, estava empatado com a Bulgária, ambos na sexagésima nona posição.

O voto na democracia não deve ser entendido somente como direito, mas como uma obrigação. Tendo em vista que a liberdade e a democracia são valores fundantes do Estado Democrático de Direito, estes não são apenas meios ou instrumentos, mas também fins, logo, impõe-se a irrenunciabilidade. Nesse sentido, se pensado o voto também como algo decisivo para o perfil da sociedade em que se almeja, não se pode desistir deste.<sup>377</sup>

---

<sup>374</sup> OKOV, Slav. Bulgaria imposes compulsory voting to increase turnout. **Bloomberg**. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-04-21/bulgaria-imposes-compulsory-voting-to-increase-turnout>> Acesso em: 24 de mai. de 2016.

<sup>375</sup> *Ibidem*

<sup>376</sup> JAMIL, Chade. Brasil fica em 69º no ranking de corrupção. **Estadão**. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-fica-em-69-no-ranking-de-corrupcao,1601295>> Acesso em: 24 de mai. de 2016.

<sup>377</sup> RIBEIRO, Renato Janine. Sobre o voto obrigatório. In: BENEVIDES, Maria Vitória, VANNUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma Política no Brasil e Cidadania**. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 175

Deve-se enaltecer a importância do exercício do voto para a coletividade. A vida em sociedade deve pressupor ações individuais que transcendam ao próprio indivíduo. Assim, é necessário que o voto torne-se um dever fundamental, sendo razoável exigir que o indivíduo não vise apenas os seus próprios interesses, mas pense no contexto da esfera pública.<sup>378</sup>

Portanto, nos moldes em que são impostas, atualmente, as sanções em decorrência do não exercício do voto, valorativamente são desproporcionais, se sopesados o valor subjetivo que o voto socialmente tem em contrapartida ao valor das multas que apresentam-se como irrisórias.<sup>379</sup>

Outrossim, Monica Herman Caggiano, afirma que as sanções jurídicas em decorrência do inadimplemento da obrigação legalmente imposta, na prática, não é suficiente para exercer uma coação, portanto, no Brasil já existe a facultatividade do voto, vejamos *in verbis*.<sup>380</sup>

Merece reparo a insistência em atribuir o baixo índice de abstenção à obrigatoriedade do voto entre nós, consoante previsto no § 1º, do art. 14, CF. A verdade é que a justificativa – quanto à ausência na votação – importa num procedimento extremamente simples e as multas são irrisórias – isto quando não há anistia quanto às sanções eleitorais – o que, na prática do cotidiano, conforma o nosso voto como facultativo.

Contudo, o dever jurídico do voto não pode ser confundido com o dever sócio-político, já que a obrigatoriedade do voto não alcança o seu conteúdo, este, é da livre escolha do eleitor. Por conseguinte, não é razoável atrelar a obrigatoriedade de exercer o direito de voto, com a emissão de votos brancos ou nulos, que é a manifestação material da vontade do eleitor ao exercer a liberdade de votar, a obrigatoriedade do voto não constrange nem coage o conteúdo da manifestação do eleitor.<sup>381</sup>

No contexto da reforma política, a facultatividade do voto deveria ser suscitada através de um plebiscito, bem como demais temas relativos as alterações constitucionais e eleitorais pretendidas. Nesse diapasão, o plebiscito representa um avanço para a democracia brasileira.

<sup>378</sup>SILVA, Matheus Passos. Do dever de votar ao dever de participar: uma proposta para a melhoria da qualidade da democracia brasileira. **Revista Estudos Eleitorais**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, vol. 11, nº 1 jan./abr. 2016. p.110

<sup>379</sup> O eleitor tem até 60 dias para apresentar as razões pela qual não votou, em cada turno, em caso de não haver a justificativa, deverá este comparecer em cum cartório para preencher a Guia de Recolhimento da União (GRU), para pagar a multa cobrada de R\$ 3,51 por turno, para regularizar a sua situação perante a justiça eleitoral. TRESP. **Tira dúvida dos eleitores**. Disponível em: < <http://www.tre-sp.jus.br/eleitor/tira-duvidas/tira-duvidas-dos-eleitores>> Acesso em: 09 de jun. de 2016

<sup>380</sup>CAGGIANO, Monica Herman. É possível reinventar o partido? O partido político no século XXI. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann; HORBACH, Carlos Bastide (Coords.). *Direito constitucional, Estado de direito e democracia: homenagem ao prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.p. 32

<sup>381</sup> ROMÃO, Luís Fernando de França. Considerações sobre o voto obrigatório no contexto da Reforma Política de 2015. **Revista Estudos Eleitorais**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, vol. 10, set./dez. 2015. p. 113.

O contexto democrático brasileiro atual, ao considerar somente o momento eleitoral como o ápice da participação política do cidadão mostra-se insuficiente, tendo em vista que esse posicionamento acaba por restringir o aprofundamento e o reforço que a democracia procura dar a cidadania de forma potencial. A baixa participação popular através dos instrumentos previstos na Constituição Federal de 1988, no art. 14 e incisos, acaba por afastar a sociedade da defesa da dignidade da pessoa humana ao mitigar a soberania popular.<sup>382</sup>

A participação direta dos cidadãos nas decisões políticas e no processo de escolha daqueles que os governaram é fundamental para que a democracia deixe de ser utópica e vivencie a concretude necessária para garantir ao povo o poder de solucionar os problemas sociais. Em verdade, o povo deve “ser senhor do seu destino e de suas faculdades decisórias”. Caso contrário, a democracia poderá se converter em uma utopia do idealismo constitucional.<sup>383</sup>

A Constituição Federal garante inúmeros instrumentos que permitem o dever fundamental de participação política, notadamente, previstos no artigo alhures mencionado. Tais instrumentos, devem ser pensados do ponto de vista comunitarista e não liberal, já que os valores do pluralismo político, da cidadania, bem como o princípio da dignidade humana harmonizam-se e são efetivados a partir do substrato social baseado na solidariedade.<sup>384</sup>

O individualismo exacerbado evidente hodiernamente, não se compatibiliza com o exercício da cidadania. Este torna-se reflexo da constituição quando esta é interpretada sobre o prisma liberal, desestimulando a preocupação que o indivíduo deve ter em face da coletividade, agindo diametralmente em oposição dos princípios basilares constitucionais que garantem a participação direta do povo nas decisões políticas.<sup>385</sup>

O cidadão não pode se colocar apenas na condição de receptor de direitos de forma passiva. Deve, sobretudo, entender que a participação política é um dever a ser exercido de maneira a contribuir para o cumprimento dos deveres fundamentais. Desse modo, torna-se possível fazer com que o padrão de apatia brasileiro, responsável por originar o patrimonialismo, contra o qual se luta, venha a ser finalmente erradicado.<sup>386</sup>

---

<sup>382</sup> SILVA, Matheus Passos. Do dever de votar ao dever de participar: uma proposta para a melhoria da qualidade da democracia brasileira. **Revista Estudos Eleitorais**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, vol. 11, nº 1 jan./abr. 2016. p. 112 *et seq.*

<sup>383</sup>FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O desenvolvimento da democracia como resultado da efetiva participação do cidadão *in*: GARCIA, Maria (coord.). **Democracia, hoje. Um modelo político para o Brasil**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997. p. 212

<sup>384</sup> SILVA, Matheus Passos, *op. cit.* 2016. p. 111

<sup>385</sup> *Ibidem, loc. cit.*

<sup>386</sup> *Ibidem, loc. cit.*

Ruy Samuel Espíndola, afirma que no tocante aos instrumentos de democracia participativa, quais sejam, o referendo e o plebiscito, estes evidenciam uma contradição com o princípio representativo. Isso porque, segundo o autor a contradição está no fato de se exigir dos representantes parlamentares convocar a participação popular por meio dos supracitados mecanismos, nas palavras do autor:

A contradição está em que se exige dos representantes parlamentares – já que o Executivo não pode convocar referendo ou plebiscito, assim como o povo por iniciativa direta – que autoquestionem o teor da própria legitimidade da representação para a qual foram investidos. E isso só o farão ao deflagrarem processo decisório popular, que, na sua essência e natureza, é perfeito quando os órgãos de representação carecem de legitimidade para tomar as medidas reclamadas por uma comunidade ou por sua maioria insatisfeita.

Essa contradição leva a imperfeição dos meios que permitem a participação direta da população nas decisões governamentais. Ao passo que, tanto a Constituição quanto a Lei 9.709/98, que regulamenta o plebiscito e o referendo, não trazem a possibilidade dos representados, de “provocarem, deflagrarem, requererem, de forma imperativa, a deflagração de referendos e plebiscitos. Ou seja, embora haja iniciativa popular das leis, não há iniciativa popular para referendos e plebiscitos”.<sup>387</sup>

Torna-se evidente o entrave a efetivação da participação popular de forma direta, o que acarreta inclusive na falta de consciência do povo brasileiro sobre os institutos do plebiscito e do referendo. Ademais, partidos e parlamentares demonstram desinteresse na prática na interferência direta dos cidadãos nas deliberações políticas, evidenciando o autor supramencionado, que há por parte da classe política um temor a interferência popular, vejamos:

pois a entendem – não confessadamente – como um desrespeito, um desprestígio aos representantes eleitos pelo voto popular. Ao que tudo indica, o Congresso Nacional do Brasil teme perder prerrogativas legislativas com a aplicação mais frequente dos mecanismos e busca refrear sua utilização.<sup>388</sup>

Apesar, das inúmeras tentativas de fazer com que os brasileiros deliberem sobre a reforma política, estas foram sem sucesso. Os debates sobre as alterações Constitucionais e eleitorais já se arrastam por mais de 20 anos, notadamente, porque não há consenso entre os parlamentares, estando estes guiados por interesses que não se coadunam com os desígnios sociais que é função destes representarem.<sup>389</sup>

---

<sup>387</sup> ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Democracia participativa autoconvocação de referendos e plebiscitos pela população (análise do caso brasileiro). **Revista Estudos Eleitorais**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, vol. 5, nº 2 mai./ago. 2010. p. 75

<sup>388</sup> *Ibidem*, p. 87

<sup>389</sup> Vide tópico 4.4

Nesse diapasão, O advogado Aldo Arantes, que em 2014 constituía a comissão especial para a reforma política, da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), afirmou que o plebiscito, que consiste em uma consulta prévia a população, seria a melhor forma de interferência popular no que concerne à reforma política, já que esta, seria mais ampla e assim, a população estaria mais preparada para participar.<sup>390</sup>

Entretanto, o advogado ressalta que o referendo como instrumento de participação direta, não seria adequado, visto que, este restringe a interferência popular, ao passo que os eleitores serão convocados após a discussão da lei para dizer se são contra ou a favor. Contudo, acredita-se que preferência do eleitor, sobre cada tema, deve se sobrepor a dos representados, logo o plebiscito seria a melhor alternativa.<sup>391</sup>

Coadunando com esse entendimento, Murilo de Aragão, também advogado e doutor em Sociologia da Universidade de Brasília (UnB), afirma, "o caminho para se fazer a reforma política, em um primeiro momento, seria um pacto republicano, liderado pelos três poderes e pela sociedade civil, pelas centrais, pela OAB, CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil)", destacando que deve-se dar força ao plebiscito proposto em 2013 pela então presidente Dilma Rousseff.<sup>392</sup>

É imprescindível portanto, a interferência direta da população por meio de um plebiscito, visando delinear as matéria que devem ser tratadas na reforma política, bem como, de maneira a pressionar e constranger o Congresso a efetivar mudanças primordiais para o melhor funcionamento das instituições.

---

<sup>390</sup>REDE BRASIL ATUAL. **Para OAB, plebiscito é o melhor caminho para a reforma política**. Disponível em: < <http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/10/para-oab-plebiscito-e-o-melhor-caminho-para-reforma-politica-719.html>> Acesso em: 25 de mai. de 2016

<sup>391</sup> *Ibidem*

<sup>392</sup> *Ibidem*

## 5 CONCLUSÃO

A democracia ateniense, exercida através da participação direta dos cidadãos nas deliberações relacionadas ao Estado, tem a sua aplicação prática nas sociedades contemporâneas inviabilizada. Desse modo, elegeu-se o sistema representativo de maneira que os que estavam à “frente” do povo estariam assim, em tese, refletindo os seus desígnios. No Brasil, não foi diferente, devendo-se ressaltar que este, tardiamente, consolidou a sua democracia representativa, iniciando tal movimento por volta do ano de 1985, após um período de Ditadura Militar.

Refletindo a urgência pela consolidação de uma democracia, os legisladores elegeram como um dos pilares do modelo de Estado determinado pela Constituição de 1988, o princípio da Soberania que será efetivada por meio da participação popular a ser exercida de forma indireta e de forma direta, consolidando o Brasil como um Estado Democrático de Direito. Esse, permite que a participação popular nos atos decisivos do exercício de poder, seja diretamente por meio dos instrumentos como plebiscitos, referendos e iniciativa popular, e por meio da representação a ser legitimada através do voto, garantido pelo sufrágio.

O sufrágio previsto no ordenamento brasileiro, mais precisamente no art. 14 é universal, haja vista que não estabelece restrições aos cidadãos brasileiros para o exercício da participação nas deliberações políticas. O voto, apresenta-se como o instrumento capaz de efetivar essa manifestação de vontade popular, concretizando assim, não só o sufrágio, como a soberania popular.

A mais conhecida e recorrente forma de interferência dos cidadãos nas instituições estatais, que permite a escolha dos que os representarão, o voto, desde o Código Eleitoral de 1932 tem o caráter obrigatório, atualmente para os maiores de 18 anos e menores de 70. A natureza compulsória de tal instituto, como visto, é alvo de acirrados debates entre os que defendem a permanência da obrigatoriedade em contrapartida aos que defendem o voto como sendo facultativo.

Diante dos argumentos já expostos, concernentes á favorável manutenção da obrigatoriedade de votar, resta evidente, que no caso brasileiro, a compulsoriedade atrelada ao exercício do voto é a mais adequada. O voto deve ser socialmente compreendido não somente como um direito, que é exercido livremente, mas como um dever social, em razão da importância que este representa para a democracia.

Nesse diapasão, coaduno com o posicionamento de José Afonso da Silva e Josaphat Marinho, ao entender que o voto deve ser compreendido como um direito-função, ligando-se este a ideia de responsabilidade que gera para os cidadãos no âmbito da sociedade em que vivem, já que, o voto lhes permite escolher os seus mandatários, tendo assim, uma função pública. Logo, as ações individuais, que refletem no meio social, devem transcender o próprio indivíduo, sendo razoável exigir que o eleitor não vise apenas os seus interesses mas pense no contexto da esfera pública e é dessa maneira, que o voto obrigatório tem a função de aproximar os representados das instituições públicas.

Ademais, não se pode dissociar o debate quanto a natureza do voto ao contexto sócio-político a que ele está emergido. Ao analisar historicamente a cidadania brasileira, é incontestável, a herança da não identificação das pessoas com o Estado, com vistas a formação da identidade nacional, refletindo desse modo, na participação da vida política e conseqüentemente na construção e amadurecimento da jovem democracia do país, o voto como obrigatório, permite assim, uma maior participação popular nos pleitos eleitorais refletindo positivamente na educação política do eleitor.

O cidadão não pode se colocar apenas na condição de receptor de direitos de forma passiva, nessa concepção, aqueles que defendem que a manifestação do voto deveria ser facultativa, ao espelhar o direito da liberdade típico da democracia, desconsidera que a participação política é um dever a ser exercido de maneira a contribuir para o cumprimento dos deveres fundamentais, visando precipuamente, reduzir o padrão de apatia social e superar a concepção da exagerada autonomia do indivíduo vinculada ao individualismo.

Outrossim, a obrigatoriedade do voto impõe ao cidadão o dever de exercitar a sua liberdade política, este não é compelido, entretanto, ao ato de escolher. Pode comparecer á eleição, obediente ao imperativo constitucional ou legal, e votar em branco ou votar nulo, recusando-se legitimamente, a manifestação de preferência.

Dados já explicitados, demonstram a notória diminuta participação popular nos pleitos eleitorais em países que adotam o voto facultativo, gerando um efeito nefasto para a democracia. Isso porque, os não votantes, como no caso emblemático dos Estados Unidos, não são os indivíduos no uso da sua liberdade individual que optam por não interferirem nos pleitos eleitorais, mas são grupos sociais marginalizados historicamente, notadamente, negros e latinos.

Em razão da diminuta participação popular, observa-se a estagnação da democracia, ao passo que os indivíduos ao não se sentirem representados, não votam, sendo eleitos representantes que não coadunam com os seus interesses. Estes, por não necessitarem desses cidadãos para serem eleitos, já que não percebem os votos, em regra não observam os apelos e as necessidades dos não votantes. Desse modo, o voto como facultativo, gera a permanência de determinados grupos políticos no poder, que não visam atender os desígnios da coletividade, acentuando ainda mais as disparidades sócio econômicas.

Há um desestímulo à participação popular no países que adotam o voto facultativo, por parte de grupos políticos, bem como, a compra de votos em regiões menos desenvolvidas, visando a permanência no poder. A Bulgária, inclusive, recentemente objetivando reduzir a corrupção e a baixa participação popular nos pleitos eleitorais, alterou o Código Eleitoral para impor o voto como obrigatório.

No caso brasileiro, já houve a experiência da facultatividade do voto, contudo, este foi superado pelo instituto da obrigatoriedade, em razão do alto grau de fraudes eleitorais, no período denominado de República Velha, marcado pelos “currais eleitorais”, em que os votos eram denominados “votos de cabresto”, isso porque, os coroneis, sujeitos de grande influência política, forçavam os dependentes a votar nos seus candidatos.

O individualismo exacerbado, que é cultivado pelo liberalismo, não se compatibiliza com o exercício da cidadania. Este, desestimula a preocupação que o cidadão deve ter em face da coletividade, a participação popular é substancial para dar legitimidade a um governo, ao passo que, por meio desta há uma tendência em haver uma maior representatividade, o voto obrigatório tem um papel primordial na educação do eleitor, isso porque, a compulsoriedade é uma forma de manter não só as camadas mais marginalizadas socialmente atentas as questões eleitorais, mas a coletividade como um todo.

A mudança Constitucional visando a alteração do exercício do voto de compulsório para facultativo, já foi suscitada diversas vezes por meio de Projetos de Emendas Constitucionais, a última delas, se deu em meio as propostas da tão desejada Reforma Política, que já se arrasta por mais de 20 anos. A PEC 352/13, atualmente apensada a PEC 182/07 que tramita na Câmara dos Deputados, trouxe a discussão sobre a implementação da facultatividade do voto, que foi rejeitada pelos Deputados.

O Brasil vivencia hoje, um quadro de grave crise institucional e representativa, ao passo que há o desvirtuamento da política pelos representantes do povo, que deixam de observar os

interesses públicos, os apelos populares, para utilizando-se do cargo de Poder atender a interesses pessoais. O país convive com o maior escândalo de corrupção e lavagem de dinheiro já vivenciado, denominado pela Polícia Federal de lava-jato, que tem dentre os atores envolvidos nos atos de corrupção, políticos que estão sendo investigados e alguns já foram condenados.

É dentro desse contexto, que tramita na Câmara de Deputados, mais uma tentativa de reforma política, que inicialmente foi suscitada em 2013, em razão da necessidade de mudanças substanciais, notadamente nas normas constitucionais, após manifestações de junho desse mesmo ano, a qual, reacendeu a insatisfação popular perante aqueles que deveriam representá-los nos cargos do Poder Legislativo e Executivo.

É incontestável, a necessidade de uma reforma política, visando o aprimoramento das instituições democráticas e a superação da não representatividade que os partidos políticos exercem, passando os parlamentares, em geral, a serem vistos na melhor das hipóteses como inúteis e na pior, como corruptos em razão do não atendimento aos interesses sociais.

Contudo, para que a reforma de fato ocorra, é imprescindível que haja a participação popular de forma direta, nas deliberações sobre os temas a serem tratados. Podendo desse modo, haver a superação de obstáculos como a falta de consenso entre os reformista e do debate das propostas da reforma, a qual paira a delicada questão de eficácia e de legitimidade, ao passo que esta, até o presente momento, tem sido assunto restrito a atividade parlamentar, e portanto, partidária, que parecem muito mais comprometidas com o *status quo*, já que, a atual conjuntura política lhes beneficiam.

Portanto, a participação popular não deve se restringir ao momento das eleições, em que passadas, a interferência popular nas decisões políticas tornam-se raras, deve-se enaltecer a democracia participativa a ser exercida diretamente pelo povo a partir dos mecanismos previstos no art. 14 incisos I, II e III. Concretizando-se assim, a teoria da constitucionalidade participativa, que permitirá de fato a aproximação dos cidadãos a política, ao se sentirem peças importantes e determinantes para a democracia brasileira.

Logo, apesar de ser contrária a implementação do voto facultativo, por entender ser este uma função (coaduna o direito de votar com o dever social) tal tema, trazido à baila no âmbito da reforma política, bem como os demais, devem ser decididos pelo povo através de um plebiscito, como já proposto por meio de Projetos de Decretos Legislativos.

Tal movimento, é urgente para o Brasil, em razão da sua democracia que atualmente vê-se contestada e mitigada, ao passo que o constitucionalismo democrático, ora eleito pela Constituição de 1988, não atende aos seus objetivos, haja vista que há uma interpretação restrita da Carta Magna, feita somente por interpretes jurídicos “vinculados às corporações” e por aqueles partícipes dotados de formalidade do processo constitucional, excluindo-se o povo principais destinatários do imperativo normativo e identificados por Peter Häberle como força produtiva da interpretação.

É preciso enaltecer a Soberania Popular, de maneira a aproximar cada vez mais o povo das deliberações e instituições estatais, a começar pela participação na reforma política. Entendo assim, que o cidadão brasileiro deve conhecer previamente os temas a serem debatidos no âmbito da reforma, delimitando-os de forma prévia a qualquer decisão no Congresso Nacional, sobrepondo dessa forma os seus interesses ao do Poder Legislativo.

## REFERÊNCIAS

Acquaviva, Marcus Cláudio. Teoria geral do estado- 3. ed.- Barueri, SP: Manoele, 2010.

AFFONSO, Almino. Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 33 n. 132 out./dez. 1996. p. 11-27.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Trad. Vera Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ARAÚJO, Angélica Lyra de; LIMA, Ângela Maria de Sousa. **O voto no Brasil: uma reflexão acerca da participação dos eleitores**. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspublicas/encontrosinternacionais/pdf-st16-trab-aceito-0269-11.pdf>>

ARAÚJO, Cícero. O voto obrigatório *In*: AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA Fátima. (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 86-89

ASSOCIAÇÃO MINEIRA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Constituinte específica para reforma política é contestada por ministros do STF e especialistas**. Disponível em :< <http://www.ammp.org.br/institucional/mostrar-noticias/noticia/9802> >

AUAD, Denise; PEDROSA, João Cláudio Hernandes; MARTIMIANO, Maria de Lourdes; TANGANELLI, Rogério Ferrari. Mecanismos de Participação Popular no Brasil: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. São Paulo: n. 3, jan./jun. 2004. p. 291-323

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall- a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema político brasileiro**. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**: 44. ed. São Paulo: Globo, 2005

BARBERÁN, Marshall, Pablo. El derecho y la obligación de votar. *In*: **Revista de Derecho**, v. XXII, n. 1, jul. 2009. p. 77-91

BASTOS, Celso ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**: 22.ed.atual. São Paulo: Saraiva, 2001

BENEVIDES, Maria Victória. Nós o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia *In*: BENEVIDES, Maria Vitória, VANNUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma Política no Brasil e Cidadania**. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 83-119.

\_\_\_\_\_. **A cidadania ativa: Referendo, Plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Editora Ática, 1998.

BOBBIO, Noberto. **O futuro da democracia**: 7. Ed. rev. e ampli. São Paulo: Saraiva, 2000.

BODIN, Jean. **Los Seis Libros de la Republica**. Sel., trad. e introd. Pedro Bravo. Caracas; Instituto de Estudios Políticos, 1966.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**: 18 ed. São Paulo: Ed. Malheiros Editores LTDA, 2011.

\_\_\_\_\_. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1998

\_\_\_\_\_. **Código Eleitoral**, de 15 de julho de 1965. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>

\_\_\_\_\_. **Lei 9.709**, de 18 de novembro de 1998. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm)>

\_\_\_\_\_. **Resolução 21.538**, de 14 de outubro de 2003. Disponível em:  
<<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-21.538-de-14-de-outubro-de-2003-brasilia-2013-df>>

CAGGIANO, Monica Herman. É possível reinventar o partido? O partido político no século XXI. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann; HORBACH, Carlos Bastide (Coords.). *Direito constitucional, Estado de direito e democracia: homenagem ao prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 32-42

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estudiosos Divergem sobre o valor ‘educativo’ do voto**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/150395-ESTUDIOSOS-DIVERGEM-SOBRE-VALOR-EDUCATIVO-DO-VOTO-OBRIGATORIO.html>>

\_\_\_\_\_. **A reforma política na Assembleia Nacional Constituinte de 1988**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/451467-A-REFORMA-POLITICA-NA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE-DE-1988.html>>

\_\_\_\_\_. **As manifestações de junho ressuscitaram a reforma política**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/451467-A-REFORMA-POLITICA-NA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE-DE-1988.html>>

\_\_\_\_\_. **As manobras que dificultaram a reforma política**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/451876-AS-MANOBRAS-QUE-DIFICULTARAM-A-REFORMA-POLITICA.html>>

\_\_\_\_\_. **As tentativa de mudança no sistema político ao longo dos anos**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM->

ESPECIAL/451601-AS-TENTATIVAS-DE-MUDANCA-NO-SISTEMA-POLITICO-AO-LONGO-DOS-ANOS.html >

\_\_\_\_\_. **Ato da Presidência de 04/ 02/2015.** Disponível em: <  
[http://www2.camara.leg.br/legin/int/atopre\\_sn/2015/atodapresidencia-56669-4-fevereiro-2015-780251-norma-cd-presi.html](http://www2.camara.leg.br/legin/int/atopre_sn/2015/atodapresidencia-56669-4-fevereiro-2015-780251-norma-cd-presi.html)>

\_\_\_\_\_. **Câmara discute propostas de reforma política a mais de 20 anos.** Disponível em< <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476611-CAMARA-DISCUTE-PROPOSTAS-DE-REFORMA-POLITICA-HA-MAIS-DE-20-ANOS.html>>

\_\_\_\_\_. **Câmara rejeita voto facultativo e mantém obrigatoriedade atual.** Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/489935-CAMARA-REJEITA-VOTO-FACULTATIVO-E-MANTEM-OBRIGATORIEDADE-ATUAL.html>>

\_\_\_\_\_. **COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A DAR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 182, DE 2007.** Disponível em :  
 <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1332561&filenome=PRL+1+PEC18207+%3D%3E+PEC+182/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1332561&filenome=PRL+1+PEC18207+%3D%3E+PEC+182/2007)>

\_\_\_\_\_. **Conheça a história do voto no Brasil.** Disponível em <  
<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/93439-CONHECA-A-HISTORIA-DO-VOTO-NO-BRASIL.html>> Acesso em: 17 de mai. de 2015.

\_\_\_\_\_. **Década de 30: surgem os votos secreto e feminino.** Brasília, DF, 05 de ago. de 2010. Disponível em <  
<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/93438-DECADA-DE-30-SURGEM-OS-VOTOS-SECRETO-E-FEMININO.html>>

\_\_\_\_\_. **Especialistas questionam representatividade política do voto obrigatório.** Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/150394-ESPECIALISTAS-QUESTIONAM-REPRESENTATIVIDADE-POLITICA-DO-VOTO-OBRIGATORIO.html>>

\_\_\_\_\_. **Os efeitos do mensalão no debate sobre a reforma política.** Disponível em: <  
<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/451731-OS-EFEITOS-DO-MENSALAO-NO-DEBATE-SOBRE-A-REFORMA-POLITICA.html>>

\_\_\_\_\_. **PDC 1258/2013.** Disponível em:  
 <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589488>>

\_\_\_\_\_. **PEC 352/2013.** Disponível em:  
 <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600023>>

\_\_\_\_\_. **Plebiscito de reforma política enfrenta dificuldade no Congresso.** Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476651-PLEBISCITO-DE-REFORMA-POLITICA-ENFRENTA-DIFICULDADE-NO-CONGRESSO.html>>

\_\_\_\_\_. **Plebiscito sobre voto facultativo também divide opiniões.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/150396-PLEBISCITO-SOBRE-VOTO-FACULTATIVO-TAMBEM-DIVIDE-OPINIOES.html>>

\_\_\_\_\_. **Presidente da Câmara recebe abaixo-assinado por plebiscito da reforma política** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/475964-PRESIDENTE-DA-CAMARA-RECEBE-ABAIXO-ASSINADO-POR-PLEBISCITO-DA-REFORMA-POLITICA.html>>

\_\_\_\_\_. **Projeto prevê plebiscito sobre a reforma política.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/461051-PROJETO-PREVE-PLEBISCITO-SOBRE-A-REFORMA-POLITICA.html>>

\_\_\_\_\_. **Tramitam na Câmara 40 PECs para tornar o voto facultativo.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/150397-TRAMITAM-NA-CAMARA-40-PECS-PARA-TORNAR-O-VOTO-FACULTATIVO.html>>

CARTA CAPITAL. **LAVA jato: os políticos investigados.** 06 de mar. 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/lava-jato-os-politicos-investigados-1275.html>>

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral.** 5ª ed., rev., atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral.** 8ª ed. rev., ampli, atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

Dahl, Robert A. Sobre a democracia; tradução de Beatriz Sidou. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001

\_\_\_\_\_. **Um prefácio à teoria democrática.** Rio de Janeiro, Zahar, 1989.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado:** 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Democracia participativa autoconvocação de referendos e plebiscitos pela população (análise do caso brasileiro). **Revista Estudos Eleitorais.** Brasília:

FARIA, Dóris de. Uma Ecologia da Reforma Política no Brasil de Hoje *in*: MULHOLLAND, Timothy, RENNÓ, Lúcio R.(Orgs.). **Reforma Política em Questão.** Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2008. p. 247-250.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** Disponível em: <<http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/FAUSTOBorisHistoriadobrasil.pdf>>

FERNANDES, Edivaldo. Plebiscito para implantar voto facultativo gera polêmica no CCJ. **Jornal da Câmara**. Brasília, 27 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/jornalCamara/?date=2009-05-27>>

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O desenvolvimento da democracia como resultado da efetiva participação do cidadão *in*: GARCIA, Maria (coord.). **Democracia, hoje. Um modelo político para o Brasil**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997. p. 209-256.

\_\_\_\_\_. O voto: direito ou dever?. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais. a. 12, n. 48, jul./set. 2004. p. 91-101

FERREIRA FILHO, Manual Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**: 24. ed. rev. São Paulo: Saraiva 1997.

GARRIGOU, Alain. **Qual o sentido do voto**. Disponível em: <<http://brasil.indymedia.org/en/blue/2002/04/24624.shtml>>

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**: 7 ed. rev. Atual. e ampli. São Paulo; Atlas, 2015

HÄBERLE, Peter. **A Sociedade Aberta dos Interpretes da Constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

HARDT, Michel, NEGRI, Antônio. **Multidão Guerra e democracia na era do império**. Trad. Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2005.

JAMIL, Chade. Brasil fica em 69º no ranking de corrupção. **Estadão**. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-fica-em-69-no-ranking-de-corrupcao,1601295>>

JUNIOR, Bruno Waderley. A obrigatoriedade do voto em face da liberdade do cidadão no Estado Democrático de Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, nº 39, jan./jun. 2001. p. 47-67

JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. rev. amplia. atual. Salvador: *jusPodivm*, 2013.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado, 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LUMIER, Jacob (J.). **O radicalismo republicano na democracia eleitoral**. Disponível em: <<https://leiturasociologica.files.wordpress.com/2015/08/o-radicalismo-corrigido-copia-3.pdf>> Acesso em: 20 de mai. de 2016.

MACEDO, Fausto; YONEYA, Fernanda. 23 investigados da lavajato decidem neste domingo impeachment da Presidente. **Estadão**. 17 de abr. 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/votacao-do-impeachment-tera-23-deputados-alvo-da-lava-jato/>>

MACIEL, Marco. **Reformas e governabilidade**. Brasília: Senado Federal, 2004.

MARINHO, Josaphat. **O Cidadão e o Direito de Sufrágio**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180665/000347540.pdf?sequence=1>>  
MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Disponível em: <<https://adm.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/18/2014/10/Marshall-Cidadania-Classe-Social-e-Status1.pdf>> p. 57-114.

MARTÍN, María. Abstenção é mais alta desde 1998. São Paulo, 7 out. 2014. **El País**. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/07/politica/1412713399\\_211493.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/07/politica/1412713399_211493.html)>

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012

MENEZES, Anderson de. **Teoria Geral do Estado**. 8ª ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Entenda o caso**. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>>

MINISTÉRIO PÚBLICO. **Constituinte específica para reforma política é contestada por ministros do STF e especialistas**. Disponível em :<<http://www.ammp.org.br/institucional/mostrar-noticias/noticia/9802>>

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**: 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015

NICOLAU, Jairo Marconi. **Notas sobre as eleições de 2002 e o sistema partidário brasileiro**. Cadernos Adenauer (Eleições e partidos), Rio de Janeiro, ano IV, n.1, 2003. 103 p.

NICOLAU, Jairo. **A Participação Eleitoral: Evidências sobre o caso brasileiro**. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/JairoNicolau.pdf>>

OABRJ. **Voto: direito ou dever de escolher?**. Disponível em: <<http://www.oabRJ.org.br/materia-tribuna-do-advogado/17847-Voto-direito-ou-dever-de-escolha>>

OKOV, Slav. Bulgaria imposes compulsory voting to increase turnout. **Bloomberg**. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-04-21/bulgaria-imposes-compulsory-voting-to-increase-turnout>>

OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de. **VOTO OBRIGATÓRIO E EQUIDADE um estudo de caso**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a15.pdf>>

PAES, Janiere Portela Leite. A obrigatoriedade do voto no Brasil: avanço ou retrocesso ao Estado Democrático de Direito?. **Revista Estudos Eleitorais**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, vol. 10, set./dez. 2015. p. 83-99

PINTO, Djalma, **Direito Eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008

RAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral- 11ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado**: 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2000.

REDE BRASIL ATUAL. **Para OAB, plebiscito é o melhor caminho para a reforma política**. Disponível em: < <http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/10/para-oab-plebiscito-e-o-melhor-caminho-para-reforma-politica-719.html>>

RENNÓ, Lucio R.. Reformas políticas no Brasil realizadas e prováveis *in*:

MULHOLLAND, Timothy, RENNO, Lúcio R.(Orgs.). **Reforma Política em Questão**. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2008. p. 13-42.

RIBEIRO, Flávia. **Direito Eleitoral**. 5. e.d. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

RIBEIRO, Renato Janine. Sobre o voto obrigatório. *In*: BENEVIDES, Maria Vitória, VANNUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma Política no Brasil e Cidadania**. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 162-181.

ROMÃO, Luís Fernando de França. Considerações sobre o voto obrigatório no contexto da Reforma Política de 2015. **Revista Estudos Eleitorais**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, vol. 10, set./dez. 2015. p. 101-117

ROSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Trad. Rolando Roque da Silva. 211p. Disponível em: < <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>>

SENADO FEDERAL. **O dilema do voto obrigatório**. Disponível em: < <http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/reforma-politica/coligacoes-reeleicao-e-voto-facultativo/o-dilema-do-voto-obrigatorio>>

\_\_\_\_\_. **Reforma política 2015**. Disponível em: < <http://www.fernandocollor.com.br/wp-content/uploads/2015/06/relatorio-reforma-politica-2015a.pdf>>

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **O que é o terceiro Estado?**. Disponível em:

<<http://www.olibat.com.br/documentos/O%20QUE%20E%20O%20TERCEIRO%20ESTADO%20Sieyes.pdf>>

SILVA, José Afonso da. **Curso De Direito Constitucional Positivo**: 37.ed. São Paulo: Ed. Malheiros Editores, 2015

SILVA, Matheus Passos. Do dever de votar ao dever de participar: uma proposta para a melhoria da qualidade da democracia brasileira. **Revista Estudos Eleitorais**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, vol. 11, nº 1 jan./abr. 2016. p. 93-116.

SOARES, Marcos Antônio Siqueira. **O plebiscito, o referendo e o exercício do poder**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998.

SOARES, Paulo Henrique. **Vantagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo**. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-6-vantagens-e-desvantagens-do-voto-obrigatorio-e-do-voto-facultativo>>.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**: 11. Ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2013

TEMER, Michel. O Congresso Nacional e a Reforma Política. *In*: MODESTO, Paulo; MENDONÇA, Oscar (Coord.). **Direito do Estado Novos Rumos**. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2001. p. 13-22

TEXEIRA, Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. Forense, 1991. Tribunal Superior Eleitoral, vol. 5, nº 2 mai./ago. 2010. 67-91.

TRESP. **Tira dúvida dos eleitores**. Disponível em: <<http://www.tre-sp.jus.br/eleitor/tira-duvidas/tira-duvidas-dos-eleitores>>

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Voto branco x voto nulo: saiba a diferença**. Disponível em: <<http://www.tre-es.jus.br/imprensa/noticias-tre-es/2014/Outubro/voto-branco-x-voto-nulo-saiba-a-diferenca>>

USP. **Obrigatoriedade do voto leva eleitores a se informarem mais antes de votar**. Disponível em: <<http://www.usp.br/aun/exibir?id=7517>>

VELLOSO, Caio Mario da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**: 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

VIEIRA, Andréa Maria dos Santos. A obrigatoriedade do voto como repulsa à invisibilidade das massas e reforço à efetivação da democracia no Brasil. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 82, jan.-mar.2013. p. 163-175

VILLA, Marco Antonio. **A história das Constituições: 200 anos de luta contra o arbítrio**. Disponível em: <<http://lelivros.black/book/download-a-historia-das-constituicoes-brasileiras-marco-antonio-villa-em-epub-mobi-e-pdf/>>